



ORASI ILMIAH GURU BESAR  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS TERBUKA

# ARAH REFORMASI TATA KELOLA PENDIDIKAN TINGGI

Prof. Dr. Ali Muktiyanto, S.E., M.Si.



UNIVERSITAS TERBUKA  
CONVENTION CENTRE (UTCC)

2022

[www.ut.ac.id](http://www.ut.ac.id)

[f](#) [t](#) [i](#) @univterbuka



---

# **ARAH REFORMASI TATA KELOLA PENDIDIKAN TINGGI**

---

## **ORASI ILMIAH**

### **GURU BESAR TETAP FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS TERBUKA**

**Dalam Bidang Ilmu Akuntansi Publik**

**Prof. Dr. Ali Muktiyanto, S.E., M.Si.**

**CONVENTION CENTRE  
UNIVERSITAS TERBUKA (UTCC)  
2022**



Bismillahirrahmaaniirrahiim,  
Assalamu'alaikum warahmatullahi wa barakaatuh  
Salam sejahtera untuk kita semua,

Yang terhormat,

- Rektor Universitas Terbuka  
Ketua Senat Akademik Universitas Terbuka
- Anggota Senat dan seluruh pimpinan Universitas Terbuka di UT  
Pusat maupun UPBJJ-UT
- Para tamu undangan
- Dosen dan tenaga kependidikan UT
- Kolega dan teman sejawat serta para sahabat
- Keluarga dan seluruh hadirin yang tidak dapat disebutkan satu  
persatu nama, namun tidak mengurangi rasa hormat dan ta'zim.

Ijinkalah saya menyampaikan orasi ilmiah dalam rangka pengukuhan Profesor bidang akuntansi publik dengan tema "**Arah Reformasi Tata Kelola Pendidikan Tinggi**". Makalah lengkap ada di tangan hadirin sekalian, sedangkan yang akan saya sampaikan merupakan rangkuman atau sarihati dari tema tersebut.



## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	v
ABSTRAK	vii
I. LATAR BELAKANG	1
II. KAJIAN TEORITIS	5
III. PEMBAHASAN	20
IV. KESIMPULAN	46
DAFTAR PUSTAKA	49



## ABSTRAK

Reformasi tata kelola pendidikan tinggi (*university governance/UG*) terus bergulir tiga dekade belakangan ini di seluruh dunia. Reformasi tersebut dipicu oleh *new public management* (NPM) yang membawa praktik baik manajemen sektor privat ke dalam sektor publik. Sekalipun semula ditujukan untuk mewujudkan NPM, namun perkembangan reformasi UG terkini sangat beragam yang mengarah kepada model hybrid. Proses reformasi UG diwarnai oleh dimensi-dimensi kontinjensi dan agensi yang kental. Dalam perspektif teori kontinjensi, Model UG yang terbentuk harus memperhatikan lingkungan pendidikan tinggi berada dan budaya UG sebelumnya. Dalam perspektif teori agensi, harmonisasi instrumen utama NPM: kontrak, pengukuran kinerja, dan manajemen akan tercapai jika terjadi dialog intensif yang melibatkan multi-level, multi-aktor, dan multi-domain.

Artikel ini menyajikan reformasi UG di dunia mulai dari model tradisional (otoritas negara dan oligarki akademik) hingga pada model hybrid (pengawasan dan koordinasi negara serta otonomi lembaga pendidikan tinggi) dalam pendekatan konsep *equalizer governance* (de Boer et al., 2008). Dialog intensif antara negara dan *stakeholders* lainnya pada satu sisi dengan perguruan tinggi, akademisi, dan pimpinan perguruan tinggi pada sisi lainnya serta tetap memperhatikan kompetisi pasar akan membentuk model ideal UG. Pada akhirnya, reformasi UG tidak berhenti pada pencapaian kriteria ideal NPM semata, namun juga mengarah pada tipe ideal manajemen publik lanjutan sebagai post-NPM: *Network Governance* and *Neo-Weberian* sesuai konteks negara masing-masing.

**Kata kunci:** *reformasi, pendidikan tinggi, NPM, governance, kontinjensi, agensi*





## I. LATAR BELAKANG

“Kita memasuki era dimana gelar tidak menjamin kompetensi, Kita memasuki era dimana kelulusan tidak menjamin kesiapan berkarya dan bekerja, Kita memasuki era dimana akreditasi tidak menjamin mutu, Kita masuk kepada era dimana masuk kelas tidak menjamin belajar”.

Kalimat-kalimat tersebut adalah Pernyataan Mas Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI pada pelantikan Rektor UI Periode 2019-2024 tanggal 4 Desember 2019 yang membuat kalangan praktisi, akademisi, dan masyarakat pendidikan tinggi di Indonesia terhenyak sesaat. Sebagian ada yang mendukung, sebagian ada yang biasa-biasa saja, dan sebagian ada yang bereaksi keras. Namun, jika mengikuti perkembangan reformasi tata kelola pendidikan tinggi (*university governance/UG*) tiga dekade belakangan ini di dunia, pun di Indonesia, pernyataan-pernyataan itu adalah hal yang wajar dan menemukan relevansinya. Kalimat-kalimat tersebut adalah penegasan bahwa reformasi UG di Indonesia sudah tidak bisa ditawar lagi.

Belajar dari Eropa, Asia dan Afrika, tuntutan perbaikan *governance* dipicu oleh kegagalan pemerintah dalam mewujudkan janji-janji negara kesejahteraan (*welfare state*). Umumnya tuntutan tersebut karena lima faktor: (1) resesi ekonomi dan persoalan kenaikan belanja publik; (2) perkembangan globalisasi, internasionalisasi, marketisasi dan eropenisasi yang melibatkan kekuatan besar pelaku-pelaku ekonomi dunia seperti Uni Eropa, Bank Dunia, WTO, dan OECD dengan ideologi pasarnya; (3) kekecewaan atas capaian kinerja pemerintah khususnya dalam mengatasi permasalahan sosial. Selain karena ketidakefektifan regulasi, namun juga harapan yang terlalu tinggi dari masyarakat kepada pemerintahnya; (4) pergeseran ideologi kepada ideologi pasar. Perguruan tinggi (PT) didorong untuk menawarkan jasa pendidikan tinggi ke beragam pasar, pendanaan pihak ketiga, biaya pendidikan dan voucher adalah contoh kebijakan yang condong pada pasar; dan (5) munculnya *New Public Management* (NPM) sebagai pendekatan baru pada organisasi publik mendorong peninjauan kembali UG. PT harus dikelola layaknya bisnis. Dengan menggunakan instrumen dan metode dari sektor privat, PT harus memberi hak dan peluang bagi pimpinan PT untuk mengelola PT dengan kemampuan terbaiknya (Pollitt, 1993).

NPM sebagai bagian reformasi administrasi publik dimulai di Inggris pada 1980-an di bawah Perdana Menteri Margaret Thatcher, dan secara prinsip NPM diadopsi oleh Amerika Serikat dalam bentuk yang lain oleh Clinton pada awal tahun 2000. Sebenarnya NPM bukanlah cita-cita utama *good university governance*, namun pembuat kebijakan negara-negara di Eropa yang diikuti hampir seluruh dunia telah mengartikulasikan NPM secara eksplisit sebagai tujuan penting reformasi UG (de Boer, et al., 2008). *New Governance* pada Pendidikan tinggi dengan credo “*less government and more governance*” (Frederickson, 1999) terus bergulir. Didukung oleh ideologi neo-liberal, otoritas dan kekuasaan telah didistribusikan dan dikoordinasikan ke berbagai level, pelaku, dan domain *governance* (de Boer et al., 2008). Jaringan koordinasi terjadi pada level kebijakan, antara lokal dan global, antar pelaku yang saling mempengaruhi dalam penentuan agenda pendidikan tinggi, dan pengembangan, penetapan, implementasi, dan evaluasi kebijakan (de Boer, 2006). Donina dan Paleari (2018) menegaskan bahwa UG telah mengalami transformasi luar biasa selama tiga dekade terakhir.

Reformasi UG berangkat dari pandangan bahwa PT tidak efektif, tidak efisien, dan terlalu birokratis (Enders et al., 2011). Menurut OECD (2003; 2007; Santiago et al., 2008), pada konteks Eropa, salah satu alasan utama ketidakefektifan pendidikan tinggi adalah karena adanya model *governance* kolegial, yang didefinisikan Clark (1983) sebagai oligarki akademik. Hal itu berbeda dengan yang diinginkan oleh NPM agar PT lebih fokus pada strategi manajemen UG, orientasi terhadap perubahan dan permintaan pasar, kebutuhan mahasiswa dan efisiensi layanan yang disediakan, menemukan keunggulan, juga sistem desentralisasi untuk meningkatkan NPM pada konfigurasi UG. Kata kunci praktik pengelolaan PT menurut NPM adalah “*less state*” dan “*more market*” (de Boer, et al., 2005).

Namun demikian, selain dampak positif NPM pada reformasi UG, ternyata juga ada dampak yang tidak diharapkan oleh masyarakat akademis. Sejak akhir abad 20 yang lalu, beberapa negara, seperti Australia, Malaysia, UK dan US, menjadikan pendidikan tinggi sebagai komoditi komersial di tingkat global. Sebagai contoh biaya kuliah mahasiswa internasional relatif sangat tinggi dibandingkan dengan biaya kuliah mahasiswa lokal. Kondisi di tingkat nasional terkait pendidikan tinggi juga tidak jauh berbeda. Perkembangan PTS yang semakin kuat dan

berperan dalam dunia pendidikan tinggi, dengan biaya yang relatif lebih mahal dibandingkan PTN. Secara umum kinerja pendidikan tinggi di Indonesia sebagai hasil dari implemementasi UG belum menggembirakan bahkan menyisakan beberapa persoalan.

Sampai tahun 2019, dari 4.680 PT yang terdaftar, terdapat 51.73% belum terakreditasi dan baru 2.05% yang terakreditasi A, 18.80% terakreditasi B dan 27.41% terakreditasi C. Pada level Program Studi, dari 28.517 Program Studi, 25,39% belum terakreditasi, 13,01% terakreditasi A, 40,60% terakreditasi B, dan 17,61% terakreditasi C. (Sumber: Laporan Pelaksanaan Tugas dan Wewenang DE kepada Majelis Akreditasi BAN-PT 2019 dan Laporan Kinerja 2019 Dirjen Kelembagaan IPTEK dan DIKTI Kemristekdikti).

Demikian pula kinerja sumberdaya PT. Dari 190.769 Dosen, baru 2.67% yang menduduki jabatan akademik Profesor, 16.26% Lektor Kepala, 22.90% Lektor, 20.85% Asisten Ahli, dan sisanya mayoritas tanpa jabatan (37.32%). Sementara itu mayoritas dosen telah bergelar S2 (75.07%), S3 (15.67%), dan tinggal 9.25% yang bergelar S1 ke bawah. (sumber:forlap.ristekdikti.go.id/; diakses 10 Desember 2019).

Hingga tahun 2018, Daya saing PT Indonesia di tingkat dunia baru 3 Perguruan Tinggi Indonesia tercatat menduduki peringkat 500 besar dunia versi *QS World University Ranking*. Dibandingkan negara-negara tetangga terdekat, peringkat PT Indonesia di dunia internasional masih berada di bawah PT Malaysia dan Thailand. Beberapa permasalahan lain di dalam PT adalah konflik internal antara para pemangku kepentingan, kualitas dosen yang belum mencukupi, rasio dosen dan mahasiswa yang belum ideal, program studi ilegal, dan penerbitan ijazah palsu (Mukhtiyanto, 2016).

Terlepas dari dampak yang tidak diharapkan tersebut, reformasi UG akan terus berlanjut sampai menemukan kondisi ideal UG. Indonesia dapat mengaca pada perkembangan transformasi UG di dunia mulai dari model tradisional hingga model hybrid bahkan model-model post-NPM seperti model kewirausahaan, model jaringan dan model neo-weberian. Diharapkan Indonesia dapat menemukan model UG khas Indonesia yang sangat mempertimbangkan konteks lingkungan PT berada dan harmonisasi hubungan prinsipal dan agen pendidikan tinggi. Mengingat dalam pandangan teori kontinjensi tidak ada satupun model *governance* atau manajemen yang fit untuk semua keadaan.

Biasanya pembahasan UG berangkat dari, *pertama*, Tipologi Clark (1983) yang menempatkan PT ke dalam segitiga koordinasi kewenangan negara, kekuatan pasar, dan oligarki akademik. *Kedua*, Kerangka Kubus *Governance* Braun dan Merrien (1999) yang mengemukakan dua *belief system* yang mempengaruhi UG: (1) PT adalah institusi budaya yang mengenalkan kohesi sosial dan pembangunan ekonomi masyarakat modern, (2) PT adalah institusi jasa publik untuk mewujudkan tujuan ekonomi, sosial dan politik negara. *Ketiga*, Dua Model Klasik Koordinasi Vught ' s (1995) : (1) model kontrol negara dan (2) Model supervisi negara. *Keempat*, Model Hybrid antara kontrol negara dan supervisi negara. Kelima, Konsep *Equilizer Governance* dari de Boer et al. (2008) terdiri atas dimensi *state regulation, stakeholder guidance, academic self-governance, management self-governance*, dan *competition*.

Reformasi UG bergerak dari Model UG tradisional hingga Model Kewirausahaan dan model post-NPM (Model Jaringan dan Model neo-Weberian). Ditinjau dari Konsep *Equilizer Governance* de Boer et al. (2008), Model UG tradisional lebih dicirikan oleh pengaruh negara dan akademisi yang kuat dengan pengaruh pimpinan PT yang sangat rendah dan juga keterlibatan pemangku yang langka serta latar belakang kompetisi yang minim. Inti model tradisional adalah model *governance top-down* dengan negara menggunakan otoritas penuh dalam mengatur kegiatan akademik.

Sebaliknya, model kewirausahaan sebagai bentuk UG NPM bercirikan *peran negara* bergeser dari (a) mengontrol sistem ke mengawasi, (b) kekuasaan perintah ke koordinasi, (c) menjalankan proses negosiasi dan pengendalian dari kejauhan, dan (d) lebih peduli dengan penetapan tujuan. Kekuatan akademik diturunkan, bergeser fokus pada penemuan dan transmisi pengetahuan, dan dalam waktu yang sama, tiga dimensi lainnya mengambil peran; pedoman pemangku kepentingan lebih diutamakan untuk mengarahkan PT dalam menciptakan strategi yang baik agar tingginya persaingan dapat diatasi, terkait evaluasi dan kinerja mengubah kontrol input ke kontrol output, peningkatan efisiensi dalam pemberian layanan dan menurunkan biaya. Untuk mencapai semua ini, universitas memerlukan manajer PT yang baik (*management self-governance*) yang dapat menerapkan teknik manajemen yang berbeda, unik dan terbaik.

Bagaimanapun, negara melakukan reformasi UG agar PT mampu menghasilkan *human capital* sesuai yang dibutuhkan. Reformasi UG salah satunya untuk mengurangi pengaruh politikus pada UG dengan membuat PT lebih otonom. Umumnya, negara dalam paradigma NPM menginginkan PT menjadi aktor strategik yang membangun *interpreneurship* dan keunikan berkaitan dengan dunia bisnis tempat perusahaan swasta beroperasi pada pasar ekonomi. Akhirnya, harus diakui bahwa negara atau pemerintah adalah pemangku kepentingan utama dalam menetapkan strategi dan kebijakan pendidikan tinggi. Negara tetap memegang kendali dalam hal-hal berkaitan dengan penetapan tujuan. Negara berkepentingan memastikan pendidikan tinggi berperan sebagai instrumen penting untuk mencapai tujuan sosial, politik, ekonomi dan kesejahteraan.

## II. KAJIAN TEORITIS

### **Governance Sektor Publik**

Calugareanu dalam makalahnya “Higher Education Governance in Rumania-Governance Equalizer Analysis”, menyebutkan bahwa perspektif *governance* sektor publik dilatarbelakangi oleh lingkungan sosio-politik dan ekonomi yang semakin kompleks, globalisasi, internasionalisasi, efisiensi cara tradisional yang dipertanyakan, kebutuhan layanan yang lebih efisien, kompetisi pasar, dan perubahan konfigurasi *governance* yang melibatkan elemen sektor swasta. Konsep *governance*, telah diidentifikasi seperti “kepemimpinan”, “pemangku kepentingan” atau “kepemilikan” yang menunjukkan keragaman luas bidang dan konteks serta kesulitan dalam mendefinisikannya. Konsep itu berakar pada kata “mengurus”, tetapi maknanya jauh lebih luas. Secara tradisional *governance* dikonotasikan sebagai “tindakan dan proses pengurusan”, namun teori modern memperluasnya menjadi fokus pada berbagai macam instrumen yang didesain untuk mengubah dan menyalurkan perilaku individu maupun pelaku kolektif (Loorbach, 2007; Pierre and Peters, 2000; Adger and Jordan, 2009).

Seperti yang dikemukakan Lafferty (2004), *governance* menunjukkan totalitas mekanisme dan instrumen yang ada untuk mempengaruhi perubahan sosial ke arah yang lebih baik. Menurut Leach dan Smith (2001), *government* mengandung pengertian seolah

hanya politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara yang lain adalah penerima yang pasif. *Governance* meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah” karena semua adalah bagian dari proses *governance*. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokrasi, keadilan, transparansi, aturan hukum (*rule of law*), partisipasi, dan kemitraan.

Menurut World Bank (1992), *governance* adalah cara kekuasaan dilaksanakan dalam mengelola sumberdaya sosial dan ekonomi negara untuk pembangunan. UNDP (1997) memahami *governance* sebagai “pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik dan administratif untuk mengurus negara pada seluruh tingkatan. Hal tersebut terdiri atas mekanisme, proses, dan kelembagaan dimana warga dan kelompok warga mengartikulasikan kepentingannya, hak hukumnya, memenuhi kewajibannya dan memediasi perbedaan diantara mereka.” (<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>). Mineur (2007) melihat *governance* sebagai perubahan budaya dari gaya tradisional dalam mengurus pemerintahan yang melibatkan terutama oleh lembaga negara.

*Governance* biasanya terkait dengan pandangan yang luas dimana batas antara sektor privat dan sektor publik, dan antara tingkat administrasi yang berbeda tidaklah signifikan (Mineur, 2007). Pandangan tersebut sejalan dengan Stoker (1998) yang menyebutkan bahwa, inti dari *governance* adalah fokus pada mekanisme yang tidak hanya berhenti pada otoritas dan sanksi dari pemerintah. *Governance* adalah tentang NPM. *Governance* adalah lebih dari sekedar sekumpulan alat manajemen baru, namun adalah upaya mewujudkan efisiensi yang lebih baik dalam pelayanan publik”.

Terdapat konsensus internasional untuk terus menyuarakan *governance* sebagai fondasi pembangunan. Tantangan yang dihadapi seluruh masyarakat adalah penguatan institusi, proses dan mekanisme yang melibatkan partisipasi seluruh lapisan masyarakat dalam menetapkan agenda pembangunan (Kardos, 2012). Dengan demikian, *governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan atau kebijakan dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak. Karenanya, analisis mengenai *governance* kemudian berfokus pada aktor-aktor dan sistem, baik formal maupun informal, yang terlibat dalam proses pembuatan dan pengimplementasian keputusan.

*Good Governance* percaya bahwa sistem akan berjalan di tangan orang-orang yang mengutamakan investasi sumberdaya manusia, mengarahkan sumberdaya publik untuk pendidikan dasar, pelayanan kesehatan dan sosial. Tanpa investasi tersebut kemiskinan tidak akan dapat dihilangkan dan pembangunan berkelanjutan tidak dapat tercapai. Menjunjung supremasi hukum dalam sosial, politik, dan ekonomi merupakan landasan *good governance* selain tuntutan akuntabilitas publik, upaya mewujudkan transparansi dan keterbukaan, desentralisasi dan peran masyarakat sipil (Kardos, 2012).

Proses *governance* tidak semata-mata dimonopoli oleh negara, namun juga peran penting sektor swasta dan *civil society*. Dalam proses *governance*, kepentingan yang bervariasi dan saling berbenturan diakomodasikan, dikerjasamakan dan disinergikan. Arena yang digunakan dalam proses ini bisa berupa arena informal dimana para pelaku bisa mencapai kesepakatan, dan institusi formal yang menjamin ketaatan para pihak. Esensi dasar *governance*, sebagai kritik konsep *government*, terutama terletak pada relasi antar pelaku yang dilandasi oleh kesetaraan agar sinergi antar pelaku bisa dikembangkan. Relasi kesetaraan memerlukan kebebasan. (Sumarni, 2009).

Reed, Meek and Jones (2002) menyebutkan bahwa sistem *governance* melibatkan kepemimpinan institusi, manajemen dan administrasi. Pada sisi lain, Maassen (2003) menilainya sebagai arah strategik, monitoring, akuntabilitas institusional, efektivitas dan implementasi dari prosedur yang merupakan fungsi dari kepemimpinan institusi, manajemen dan administrasi. Tiga karakteristik utama *governance* yang diidentifikasi oleh Kohler dan Huner (2006):

- 1) *governance* sebagai regulasi, pengarahan dan kontrol dalam konteks sosial, politik, ekonomi dan kelembagaan;
- 2) seperangkat praktik di mana aktor-aktor politik dan / atau ekonomi yang independen berkoordinasi dan / atau secara hierarki mengendalikan aktivitas dan interaksi mereka; dan
- 3) meningkatkan legitimasi dan efisiensi sistem sosial melalui penetapan standar, proses pemantauan, pengurangan konflik atau fungsi alokasi dan pengaturan proses negosiasi.



Dengan demikian *Governance* mengacu pada *corporate governance*, kepengurusan yang baik, *governance* sebagai NPM, pemerintahan global, *governance* ekonomi, manajemen kelembagaan, dan lain sebagainya. Gagasan mengenai sistem desentralisasi dengan fokus pada hubungan otoritas terstruktur di bawah undang-undang, regulasi yang mengartikulasikan hak dan tanggung jawab dan interaksi berbagai lembaga dan konteks. Pada akhirnya, dalam konteks publik, *governance* harus memperhatikan aturan dan mekanisme di mana berbagai pemangku kepentingan dapat memiliki kekuatan untuk mengambil keputusan dan juga untuk menuntut pertanggungjawaban.

### ***New Public Management***

Donina dan Paleari (2018) menyebutkan reformasi pendidikan tinggi biasanya terinspirasi oleh NPM. Pada tahun 1980-an pendidikan tinggi berada dalam tekanan untuk menjadi lebih efisien dan menghasilkan output yang lebih tinggi. PT diharapkan lebih fokus pada strategi UG, orientasi terhadap perubahan dan permintaan pasar, kebutuhan mahasiswa, efisiensi layanan yang disediakan, menemukan keunggulan, dan sistem desentralisasi yang mengarahkan pada peningkatan NPM pada konfigurasi UG.

Tujuan dan fungsi pendidikan tinggi hampir di seluruh dunia berubah setelah munculnya ide-ide NPM. Gagasan NPM sangat mempengaruhi reformasi UG nasional: (i) pasar dan persaingan sebagai mekanisme perencanaan dan koordinasi utama untuk meningkatkan efisiensi; (ii) redistribusi kewenangan dan penguatan otonomi dari negara ke universitas; dan (iii) modifikasi model pendanaan dengan beban keuangan publik ke kantong pribadi dan adopsi distribusi dana publik berbasis kinerja. Dengan kata lain, NPM pendanaan dapat diartikan sebagai penggunaan dana privat untuk membiayai produksi barang dan jasa publik, disamping tentu saja penggunaan dana publik yang diperoleh dari pajak (*Hybrid Financing*). Hal ini juga berdampak pada desain ulang struktur *governance* internal. Instrumen utama NPM adalah kontrak, pengukuran kinerja, dan manajemen. Menurut laporan OECD, ciri-ciri NPM:

- 1) fokus pada efisiensi, efektivitas, dan kualitas layanan;
- 2) lingkungan manajemen terdesentralisasi yang fit dengan wewenang dan tanggung jawab;

- 3) fokus yang lebih besar pada klien dan lingkungan kompetitif yang memberikan lebih banyak pilihan peluang;
- 4) fleksibilitas regulasi untuk eksplorasi alternatif yang lebih hemat biaya, pertanggungjawaban atas hasil dan menetapkan proses yang layak daripada kepatuhan terhadap seperangkat aturan tertentu dan manajemen risiko (Pollitt dan Dan, 2011).

Dengan demikian, NPM bukanlah sekumpulan perubahan yang longgar atau terputus, namun merupakan pendekatan terpadu seluruh arah baru UG.

### *University Governance*

Definisi UG menurut OECD (2008) adalah:

“*governance* meliputi struktur, hubungan, dan proses di mana kebijakan tingkat nasional dan kelembagaan untuk pendidikan tinggi dikembangkan, diimplementasikan dan ditinjau. *Governance* terdiri dari jaringan yang kompleks termasuk kerangka kerja legislatif, karakteristik lembaga dan keterkaitannya dengan keseluruhan sistem, bagaimana uang dialokasikan ke lembaga dan bagaimana bertanggung jawab atas cara pengeluarannya, serta struktur dan hubungan yang tidak terlalu formal yang mengarahkan dan mempengaruhi perilaku”.

Shattock (2006) mendefinisikan UG sebagai bentuk dan proses konstitusional ketika universitas mengatur urusannya sendiri. Lebih khusus, UG adalah cara dimana kekuasaan atau otoritas digunakan organisasi dalam mengalokasikan dan mengelola sumberdaya. UG melibatkan kebijakan dan prosedur untuk pengambilan keputusan dan pengendalian atas pengarahan dan pengelolaan organisasi agar efektif (Carnegie, 2009). Hal tersebut mengacu kepada praktik yang mengharuskan adanya pengawasan, pengendalian, pengungkapan, dan transparansi (Harris and Cunningham, 2009), struktur PT, delegasi dan pengambilan keputusan, perencanaan, koherensi organisasi dan pengarahan (Considine, 2004).

Sistem *governance* yang sehat sangat penting agar PT mampu beroperasi secara efektif dan bertanggung jawab melalui transparansi dan akuntabilitas kepada yang dilayani. Henard dan Mitterle (2010)

menegaskan bahwa PT menuntut adanya peran dan berbagai pengaturan pendidikan akademi, sarjana, pascasarjana dan profesi, riset dan pelayanan publik, antara lain melalui elaborasi struktur kewenangan, dan adanya berbagai tuntutan pemangku kepentingan. PT juga berposisi sebagai multi produk dan penyedia berbagai layanan, serta sekaligus mengandung unsur-unsur yang kompleks. UG tidak hanya pada administratif belaka, namun juga pada responsibilitas dan upaya bersama yang melibatkan partisipasi semua konstituen kampus.

*Governance* adalah konsep terkait erat dengan istilah – istilah seperti ‘organisasi dan manajemen’, ‘steering’ dan ‘koordinasi’ (OECD, 2008). Di mata de Boer dan Huisman (2020), ini menyangkut pelaksanaan kontrol kolektif terhadap tujuan. Mengikuti Eurydice (2008), de Boer dan Huisman (2020) mendefinisikan *governance* sebagai “pelaksanaan wewenang formal dan informal berdasarkan undang-undang, kebijakan, dan aturan yang mengartikulasikan hak dan tanggung jawab berbagai pelaku, termasuk peraturan yang mereka gunakan untuk berinteraksi”.

*Governance* PT fokus pada gagasan otonomi dan kebebasan akademik, tanggung jawab terhadap masyarakat dan akuntabilitas terhadap pemangku kepentingan berdasarkan perubahan sosial seperti meningkatnya permintaan pendidikan tinggi dan penurunan biaya publik, diversifikasi sumber daya keuangan, peningkatan daya saing nasional dan internasional, jaminan kualitas dan alokasi dana berbasis kinerja.

PT harus merancang ulang strategi *governance*-nya, dengan semakin banyak pendekatan wirausaha; dengan *governance* yang mengatur organisasi internal seperti perusahaan yang menyadari kebutuhan pasar, akuntabilitas terhadap pemangku kepentingan dan transparansi, dan juga kemampuan mengembangkan tujuan strategis sesuai keinginan pelanggan utama (Kohler dan Huber, 2006).

### **Otonomi PT**

Otonomi berasal dari Bahasa latin yang berarti “self” dan “law”, yang berarti hak dan responsibilitas PT untuk mengatur dirinya sendiri. PT memiliki kebebasan untuk membuat keputusan dalam penunjukan staf akademik, desain program dan kurikulum dan penyiapan anggaran. Ordorika (2003) menjelaskan tiga perspektif: *appointive*, *academic*, dan *finance*. *Otonomi appointive* berarti bebas merekrut, mempromosikan

dan mempersiapkan profesor dan staf akademik. Otonomi akademik berarti dapat mengembangkan kurikulum, mengembangkan program, persyaratan kelulusan. Otonomi keuangan fokus pada anggaran PT dan akuntabilitas keuangan.

Konsep otonomi PT dilihat sebagai bagian dari NPM untuk mengubah dan mengkreasi organisasi sektor publik yang lebih dinamis. Struktur hubungan antara pelaku dan agen akan membuat beragam interpretasi otonomi. PT digambarkan sebagai satu instrumen untuk mewujudkan agenda politik nasional dengan sedikit ruang untuk pilihan strategik organisasi individu dan strategi divergen (Gornitzka dan Maassen, 2007).

Hussin dan Asimirin (2010) menyatakan UG hendaknya memenuhi harapan *stakeholders*, terutama mahasiswa, akademisi, industri dan pemerintah. UG tidak hanya berbicara tentang pengendalian, namun juga tentang penyediaan peluang, fasilitas, dan sumberdaya untuk menjamin pengembangan dan keberlanjutan PT dengan menjunjung kebebasan akademik. PT di bawah naungan Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama menjadi contoh otonomi PT yang bagus. PT tersebut mampu membangun dan memperluas PT dengan sokongan masyarakat dan bantuan keuangan dari negara-negara muslim di dunia tanpa campur tangan Pemerintah. Hari ini lebih dari tiga ribu PT Islam memiliki *governance* yang otonom. Mereka memiliki otonomi dalam struktur manajemen, kurikulum, pembangunan sarana, manajemen keuangan, tenaga akademik dan non akademik, prioritas penelitian, publikasi dan seleksi mahasiswa (Hussin dan Asimirin, 2010). Demikian pula di Eropa, otonomi telah bergeser dari terpusat di pemerintah beralih ke otonomi di masing-masing institusi PT (Amaral dan Magalhães, 2001). Di banyak PTN yang memperhatikan perkembangan pasar, membutuhkan fleksibilitas manajemen agar dapat bersaing secara efektif.

Direktorat Kelembagaan dan Kerjasama Ditjen Dikti Kemdikbud (2014) menegaskan bahwa otonomi merupakan kodrat PT untuk dapat melaksanakan fungsinya mencari kebenaran dan meningkatkan mutu pendidikan tinggi. PT dapat beroperasi secara fleksibel dan bertanggung jawab secara utuh ketika memiliki otonomi yang cukup atas akademik, pengelolaan keuangan, dan pengembangan SDM. Otonomi PT dalam makna pengendalian juga mengalami perubahan: peralihan dari pengaturan langsung oleh pemerintah menjadi mekanisme insentif

tidak langsung dan monitoring yang berbeda serta pelaporan atas UG (Jongbloed *et al.*, 2010). Dengan demikian otonomi PT mengarah kepada otonomi akademik internal, manajemen SDM, keuangan, dan organisasi (Quyen, 2014).

- 1) akademik: otonomi penentuan struktur akademik, kebijakan penerimaan mahasiswa, mekanisme jaminan mutu, pembukaan program baru, penerimaan tiap program, evaluasi hasil pembelajaran, dan evaluasi metode pengajaran
- 2) Finansial: otonomi dalam menggali dana, perjanjian kontrak kerjasama, kepemilikan aset, dan memperoleh pinjaman
- 3) Staffing: kebijakan SDM, peran dan tanggung jawab yang terlibat, kemampuan merekrut staf (akademik dan administratif), kebijakan pengembangan karir, kinerja manajemen, dan mekanisme penilaian kinerja.

Pada akhirnya ujung dari otonomi PT adalah pengurangan pengaruh langsung pemerintah dan pemberian otonomi yang lebih kepada PT.

### **Teori Kontinjensi**

Boezerooj (2006) menyatakan bahwa salah satu teori yang mampu menjelaskan hubungan antara organisasi dan konteksnya adalah teori kontinjensi. Scott (1992) menegaskan cara terbaik dalam mengelola organisasi sangat tergantung kepada lingkungan dimana organisasi beroperasi. Teori ini diterapkan terutama pada organisasi yang sedang berubah (Battilana and Casciaro, 2012) dan sebagai cara dalam mendesain organisasi (Donaldson, 2006).

Tidak dapat dipungkiri bahwa fokus utama dari teori kontinjensi adalah pengaruh lingkungan atau kontinjensi eksternal terhadap pilihan dan tindakan organisasi. Maassen dan Gorntizka (1999) menunjukkan bahwa selain fokus pada kontinjensi eksternal juga perlu untuk melihat peran kepemimpinan organisasi dan cara distribusi kekuasaan internal mempengaruhi dan dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal. Mintzberg *et al.* (1998) menjelaskan itu semua tergantung, misalnya pada ukuran organisasi, teknologi, stabilitas konteks, *hostile* eksternal dan lainnya. Hal ini menekankan pentingnya kontinjensi internal selain kontinjensi eksternal dalam memahami perilaku organisasi.

Hall (1991) menjelaskan bahwa persepsi para pengambil keputusan organisasi adalah variabel mediasi penting antara organisasi dan lingkungan, yaitu membuat pilihan strategis tentang lingkungan dan bagaimana menanggapi. Akibatnya organisasi yang berbeda dapat bertindak berbeda terhadap kondisi lingkungan jika persepsi mereka terhadap lingkungan berbeda. Tindakan tersebut termasuk dalam penerapan teknik manajemen, pilihan penerapan akuntansi manajemen, strategi, dan sebagainya.

Berdasarkan teori kontinjensi tersebut, tidak ada desain organisasi dan metode manajerial yang terbaik untuk semua konteks (Bae, 2011). Tindakan yang tepat tergantung kepada jenis dan bentuk lingkungan yang dihadapi, manajemen harus sungguh-sungguh menyikapinya dengan mencari kecocokan yang baik (*good fit*) (Morgan, 1986; Boezerooj, 2006) Hal tersebut terkait dengan adopsi berbagai variabel seperti struktur, strategi atau kebijakan yang *fit* dengan kontinjensinya. Menurut Donaldson (2001), *fit* inilah yang dibutuhkan agar organisasi dapat berjalan secara efektif.

Bae (2011) menegaskan organisasi dalam satu industri tertentu akan berhasil dengan struktur organisasi hirarki, namun pada industri yang lain berhasil jika dengan struktur organisasi organik. Teori kontinjensi berupaya menjelaskan bagaimana struktur organisasi seharusnya berbeda di bawah kondisi lingkungan yang berbeda. Teori kontinjensi menekankan pentingnya keselarasan struktur organisasi terhadap lingkungan yang memainkan peran penting atas kinerja organisasi. Jadi, poin penting dari manajemen organisasi adalah bagaimana mewujudkan harmonisasi dan konsistensi antara lingkungan dan faktor-faktor internal organisasi.

Stoner dan Freeman (1989) telah menggunakan teori kontinjensi untuk mempelajari pengaruh lingkungan kontinjensi terhadap karakteristik organisasi selain struktur organisasi. Misalnya ada pendekatan kontinjensi pada manajemen, yang memandang bahwa teknik manajemen yang paling memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi mungkin bervariasi pada berbagai jenis situasi atau keadaan. Tugas manajer adalah mengidentifikasi teknik yang akan diterapkan, dalam situasi, keadaan, dan pada waktu tertentu, paling berkontribusi terhadap pencapaian tujuan manajemen.

## Teori Agensi

Teori Agensi memandang bahwa manajemen sebagai agen bagi para principal, akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingannya sendiri, bukan sebagai pihak yang arif dan bijaksana serta adil terhadap principal (Kaihatu, 2006). Teori Agensi berasumsi bahwa dalam interaksi bisnis antara prinsipal dan agen, semua pihak berfikir rasional (*bounded rationality*), oportunistis, dan terjadi ketidakseimbangan informasi (*information asymmetry*). Terdapat konflik antara kepentingan pribadi manajer dan pemangku kepentingan lainnya (Xue and Hong, 2015).

Hubungan keagenan muncul ketika terjadi kontrak antara prinsipal (pemilik) dan agen (pengelola atau manajemen), prinsipal mempercayakan sekaligus mendelegasikan otoritas organisasi yang dimilikinya kepada agen dan berharap agen dapat dipercaya untuk dapat menjalankan tugas-tugas yang telah digariskan (Jensen dan Meckling, 1976). Realitasnya masing-masing pihak memiliki kepentingan dan tujuan tertentu. Oleh karena itu muncul permasalahan karena perbedaan tersebut, prinsipal tidak secara sempurna dan dengan biaya yang murah memonitor tindakan agen serta memperoleh informasi yang dimiliki oleh agen. Berkenaan dengan persoalan asimetri informasi, agen memiliki informasi lebih banyak tentang kinerja, motivasi, dan tujuan sesungguhnya yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja agen dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002).

Implikasi teori agensi adalah adanya pemisahan kepemilikan dan kontrol. Mekanisme *governance* yang efektif dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan manajerial dan meningkatkan hasil investasi (Salama dan Putnam, 2013). Toivonen dan Toivonen (2014) menguatkan bahwa permasalahan agensi dapat diatasi dengan budaya *governance* melalui mekanisme yang lebih kuat atas kontrol, monitoring, dan hukuman. Demikian pula *governance* melalui monitoring oleh principal dan efektivitas dewan independen dapat menekan keinginan manajemen untuk melakukan tindakan penjarahan (Lei *et al.*, 2013).

Permasalahan agensi di sektor publik dapat diatasi antara lain dengan *contractibility* yang meliputi kejelasan tujuan, kemampuan untuk memilih kombinasi pengukuran kinerja, dan sejauh mana manajer

mengetahui dan mengontrol proses transformasi (Speklé dan Verbeeten, 2014). Pada PT, peningkatan partisipasi Fakultas dalam pengambilan keputusan PT berdampak kepada kinerja PT, dengan efek bervariasi tergantung jenis keputusan ketika Fakultas berpartisipasi (Brown Jr., 2001).

Dengan demikian mengatasi *agency problem* dapat dilakukan dengan (1) monitoring melalui observasi perilaku dan kinerja agen, (2) *bonding* melalui pengorganisasian yang memberikan *reward and punishment* untuk kinerja agen sesuai tujuan prinsipal, dan (3) kontrak antara agen dan prinsipal untuk menentukan langkah-langkah monitoring dan *bonding*. Perkembangan terakhir, salah satu upaya mengurangi konflik kepentingan antara prinsip dan agen tersebut adalah penerapan prinsip-prinsip *good governance* melalui peran monitoring dan motivasi (Xue dan Hong, 2015).

Dalam pandangan NPM, teori agensi dan teori kontinjensi akan bekerja membangun model UG yang ideal. Penyusunan kontrak yang adil antara negara dan PT dalam kerangka otonomi akan menghasilkan kinerja PT yang superior. Pertimbangan yang serius atas kondisi lingkungan, konteks internal dan eksternal PT akan menjadikan PT bekerja secara efektif, efisien, dan berorientasi pada pasar. Model UG yang multi-aktor, multi level, dan multi domain dalam hemat penulis harus dibangun dalam kerangka teori kontinjensi dan teori agensi agar reformasi UG mencapai tujuan yang dikehendaki NPM ataupun post-NPM.

### **Model *University Governance***

Dalam pendidikan tinggi, segitiga koordinasi Clark (1983) adalah yang paling terkenal dan secara teratur digunakan sebagai titik tolak untuk mempelajari UG. Setidaknya terdapat lima konsep UG yang membangun model tradisional, model kewirausahaan, model jaringan dan model neo-weberian. Lima konsep tersebut adalah:

- 1) Tiga dimensi yang membentuk ruang segitiga koordinasi Clark (1983) : otoritas negara (yang bervariasi dari terpusat ke intervensi negara yang terbatas), pasar (derajat yang berbeda kekuatan pasar), dan oligarki akademik (derajat yang berbeda dampak profesi akademis dan masyarakat). Segitiga koordinasi ini dikonseptualisasikan pada 1970-an dan awal 1980-an,



- sebelum gerakan reformasi melanda sistem pendidikan tinggi secara global.
- 2) Kubus *governance* dari Braun dan Merrien (1999) didasarkan pada tiga dimensi: prosedural (menyangkut tingkat kontrol administratif PT oleh administrator, dari ketat hingga longgar), substantif (berkaitan dengan tujuan - pengaturan kapasitas untuk pengajaran dan penelitian oleh pemerintah, dari ketat hingga longgar) dan dimensi budaya politik (membedakan antara sistem kepercayaan utilitarian dan non-utilitarian, merujuk pada peran pendidikan tinggi dalam sistem layanan publik). Konsep ini berangkat dari dua *belief system* yang mempengaruhi UG. Pertama, PT adalah institusi budaya yang mengenalkan kohesi sosial dan pembangunan ekonomi masyarakat modern. Kedua, PT sebagai institusi jasa publik untuk mewujudkan tujuan ekonomi, sosial dan politik negara.
  - 3) Dua model klasik koordinasi Vught 's (1995) : (1) model kontrol negara dan (2) model supervisi negara.
    - a) Model Kontrol Negara, berasal dari model perencanaan dan pengendalian yang rasional, menggambarkan pemerintah sebagai aktor hirarkis yang mengelola sistem mikro pendidikan tinggi. Dalam bentuk utamanya, pemerintah memiliki informasi lengkap dan memiliki kendali penuh atas pendidikan tinggi.
    - b) Model Supervisi Negara, Sangat bergantung pada kemampuan mengatur diri sendiri dari institusi pendidikan tinggi. Peran pemerintah jauh lebih sederhana, mengakui batas kapasitas untuk mengendalikan sektor ini. Negara menetapkan aturan permainan sedemikian rupa sehingga sektor ini mampu membuat keputusan mendasar tentang misi, tujuan, layanan, dan kegiatan.
  - 4) Model Hybrid, di antara kutub kontrol negara dan pengawasan negara, dikonsepsikan seperti “model kontrak negara”, berdasarkan biaya transaksi rasional Williamson (1991). Model kontrak negara berfokus pada upaya untuk mencapai tingkat koordinasi dan perlindungan negara untuk investasi tertentu sambil tetap mempertahankan insentif tinggi terkait hubungannya dengan pasar (Klein, 2005).

Elemen kunci Model Kontrak Negara terlihat jelas dalam konsep *governance* berbasis pasar, selain mencakup pendelegasian otoritas negara kepada aktor (swasta) lainnya, tetapi juga pengenalan manajemen gaya pasar dan mekanisme akuntabilitas organisasi publik (de Boer dan Jongbloed, 2012). Model ini mewakili kompromi antara manfaat koordinasi dan kontrol pusat dan keuntungan dari pengambilan keputusan yang terdesentralisasi.

Dalam konteks pendidikan tinggi, de Boer dan Huisman (2020) menyatakan bahwa Model Kontrak Negara mengakui otonomi PT tanpa menyangkal adanya koordinasi pemerintah dengan cara menetapkan kondisi dan membingkai permainan secara hierarkis (meta-governance). Kerja sama antara pemerintah dan lembaga, melalui perjanjian bersama, adalah inti mekanisme ini dan memberikan peluang pemenuhan kepentingan pribadi secara kondisional: perjanjian memungkinkan adanya diskresi tetapi tidak bebas dari aturan. Inilah salah satu wujud implementasi teori agensi dan teori kontinjensi di UG.

- 5) Konsep *Equalizer Governance* de Boer, et al. (2008). Konsep ini berasumsi bahwa konfigurasi *governance* terdiri dari campuran tertentu dari lima dimensi pada suatu titik waktu tertentu.
  - a. regulasi negara (*state regulation*); sejauh mana aktor pusat seperti negara menyusun perilaku institusional secara rinci;
  - b. pedoman pemangku kepentingan (*stakeholders guidance*); sejauh mana pemangku kepentingan eksternal menetapkan dan memandu arah untuk perilaku kelembagaan; pemangku kepentingan utama tetap negara/ pemerintah;
  - c. *governance* akademik (*academic self-governance*); peran dan dampak komunitas akademisi dalam sistem pendidikan tinggi seperti *self-steering* berbasis *peer-review*);
  - d. *governance* manajerial (*managerial self-governance*); peran dan dampak pimpinan PT dalam mengendalikan PT); dan
  - e. persaingan (*competition*); koordinasi berdasarkan kompetisi antar lembaga untuk sumber daya yang langka.

Sekalipun saling terkait, *equalizer* berasumsi bahwa dimensi sebagian besar independen. Misalnya, turunnya peraturan negara tidak otomatis menyebabkan kompetisi atau *governance* akademik meningkat. De Boer dan Jongbloed (2012) berargumen, pilihan antara pasar dan hierarki bukanlah permainan zero sum. Kemandirian lima dimensi tersebut memungkinkan kemunculan konfigurasi *governance* yang berbeda. Konsep tersebut menjadi dasar pembentukan model *governance* PT.

- 1) Seperti yang digambarkan oleh *equalizer*, Model *governance* tradisional dicirikan oleh pengaruh yang kuat dari negara dan kepemimpinan akademik dengan pengaruh pimpinan PT yang sangat rendah dan juga keterlibatan pemangku kepentingan yang langka serta latar belakang kompetisi yang minim. Model ini adalah model pemerintahan top-down di mana negara menggunakan otoritas penuh dalam mengatur kegiatan akademik.
- 2) Sebaliknya, model kewirausahaan sebagai ciri *governance* NPM, (1) Peran negara bergeser dari (a) mengontrol sistem ke mengawasi, (b) kekuasaan perintah ke koordinasi, (c) menjalankan proses negosiasi dan pengendalian dari kejauhan, dan (d) lebih peduli dengan penetapan tujuan. (2) Kekuatan akademik diturunkan, fokus pada penemuan dan transmisi pengetahuan, secara bersamaan, tiga dimensi lainnya mengambil peran; (3) pedoman pemangku kepentingan diutamakan mengarahkan PT dalam menciptakan strategi yang baik untuk mengatasi persaingan tinggi dengan mengubah penekanan dari kontrol input ke kontrol output terkait evaluasi dan kinerja, peningkatan efisiensi dalam pemberian layanan, dan menurunkan biaya. Untuk itu, PT memerlukan (4) manajer mumpuni yang dapat menerapkan teknik yang berbeda, termasuk dari sektor swasta yang memiliki *governance* yang lebih baik.
- 3) Model Jaringan; Donina dan Paleari (2018) menyebutkan *Governance* Jaringan bertujuan untuk integrasi dan koordinasi yang lebih besar serta menekankan revisi hubungan antara negara dan masyarakat sipil menuju arah yang lebih partisipatif melalui mekanisme koordinasi horisontal. Narasi ini dipandang sebagai gelombang reformasi PT kedua dan reaksi balik terhadap fragmentasi NPM (karenanya disebut post-NPM). Jaringan dan

kemitraan lintas batas organisasi merupakan instrumen kebijakan utama dan negara menjadi fasilitator hubungan melalui kontrak, pembangunan aliansi, dan persuasi (Ferlie et al., 2008). Dalam narasi ini, konsep baru muncul, seperti multi-domain, multi-aktor dan multi-level *governance*, yang menekankan bahwa pedoman negara dilaksanakan bersama dengan level *government* lainnya (aktor supranasional dan regional), badan publik yang independen (dan saling bergantung) terpisah dari negara (Verhoest et al., 2012), serta pemangku kepentingan non-pemerintah seperti perusahaan dan masyarakat sipil (Ferlie et al., 2008). Dengan demikian, penekanannya adalah pada panduan eksternal melalui keterampilan kepemimpinan yang lebih lunak dan pendekatan berbasis jaringan, yang mengandalkan negosiasi dan penyesuaian timbal balik dengan hierarki terbatas dan persaingan formal (Ferlie et al., 2008; Donina et al., 2015).

- 4) Model Neo-Weberian; Donina dan Paleari (2018) menjelaskan bahwa narasi Neo-Weberian mencerminkan sikap lebih optimis dan percaya terhadap aparatur negara. Birokrasi tradisional memiliki kebijakan yang harus dilestarikan (akuntabilitas yang jelas, kejujuran, kepastian, kontinuitas, dan perhatian terhadap hukum). Jadi, menegaskan kembali peran hukum dan administrasi negara, yang menekankan kesetaraan prosedural, kesesuaian dengan peraturan, dan proses hukum, yang mengarah pada prosedur rasional. Hubungan hierarkis tetap ada antara lembaga negara dan publik. Neo-Weberian malah menolak kepemimpinan top-down internal (di dalam institusi) yang diilhami NPM.

Bersamaan itu, menegaskan demokrasi perwakilan sebagai instrumen kebijakan pusat. Namun, kondisi ini telah menyebabkan tingkat birokratisasi sektor publik yang tinggi, jadi harus dikombinasikan dengan prosedur yang lebih efisien dan lebih fleksibel dan sikap responsif terhadap kebutuhan warga. Oleh karena itu, Neo-Weberian menyarankan penggantian beberapa elemen Weberian tradisional dengan elemen neo, seperti pergeseran dari orientasi internal yang menekankan pada aturan birokrasi kepada orientasi eksternal yang fokus terhadap kebutuhan warga negara; Neo-Weberian merekomendasikan suplemen demokrasi perwakilan dengan serangkaian perangkat untuk konsultasi dengan

pemangku kepentingan; modernisasi hukum untuk mendorong lebih fokus pada hasil tinimbang kepatuhan kepada proses; dan akuntabilitas bergeser pada pengukuran kinerja dan sistem kontrol dari *ex-ante* ke *ex-post*. Ukuran kinerja yang merupakan instrumen NPM juga cocok dengan pendekatan Neo-Weberian, tetapi dengan tujuan yang berbeda. Hal ini lebih banyak digunakan untuk menilai dampak dan memandu perilaku administratif melalui perumusan regulasi yang tepat dan bukan untuk menilai hasil lembaga otonom. Narasi Neo-Weberian mempertahankan gagasan layanan publik dengan status, budaya, dan ketentuan yang berbeda; dengan demikian memberi batasan transisi profesional swasta ke sektor publik. Neo-weberian menunjukkan bahwa birokrat bukan hanya ahli hukum, tetapi seorang manajer profesional yang berorientasi kebutuhan warga negara (Ferlie et al., 2008; Pollitt dan Bouckaert, 2011).

**Tabel 1.** Ragam Konfigurasi Governance PT

Equalizer Governance (de Boer et al., 2008)	NPM	Tata Kelola Jaringan	Neo- Weberian
Peraturan eksternal	Rendah	Medium	Tinggi
Bimbingan eksternal	Tinggi	Tinggi	Medium
Kompetisi (competition)	Tinggi	Rendah	Rendah
Self-Governance akademik	Rendah	Medium	Tinggi
Self-Governance manajerial	Tinggi	Medium	Rendah

*Sumber:* Donina et al. (2015)

### III. PEMBAHASAN

#### Arah Reformasi Pendidikan Tinggi

Pada tahun 1980an Pendidikan tinggi berada dalam tekanan untuk menjadi lebih efisien dan menghasilkan output yang lebih tinggi sebagai bagian dari perubahan hubungan negara-rakyat, sebagian diinspirasi oleh NPM. Capano dan Pritoni (2019) menyebutkan lebih dari 30 tahun terakhir, pemerintah di daratan Eropa terus melakukan penyesuaian kebijakan pendidikan tinggi agar pendidikan tinggi lebih efisien (belanja sedikit, hasil optimum) dan lebih efektif (peningkatan persentase lulusan, pengurangan angka putus kuliah, lebih fokus pada misi). Reformasi pendidikan tinggi bersandar pada re-desain model *governance* yang

sedang berjalan: pemerintah tidak hanya mengubah prinsip-prinsip umum *governance* PT tetapi juga secara terus menerus mengubah campuran instrumen-instrumen kebijakan yang diadopsi. Model pengendalian negara dari jarak jauh/model supervisor/mode supermarket tidak mampu mengatasi tren yang terdiferensiasi. Kenyataannya, tiap negara mendesain model hybrid disesuaikan dengan konteks lingkungan dan budaya *governance* sebelumnya.

Sebagai contoh di Eropa kontinental, lebih banyak otonomi diberikan kepada PT dan metode yang berbeda untuk kontrol pusat secara sistemik. Sebaliknya pada negara-negara anglo saxon, secara historis, otonomi dibatasi secara sistemik oleh pemerintah. Secara keseluruhan model *governance* tradisional telah berubah. Proses ini melibatkan kecenderungan umum yang jelas yang dicirikan oleh peran berbeda dari negara (Huisman, 2009; Shattock, 2014). Proses tersebut nampak dari pembaruan peran negara yang dihasilkan dari campuran instrumen berikut secara bersama-sama: insentif keuangan untuk menghasilkan output tertentu dan dampaknya terhadap pengajaran dan penelitian, pinjaman mahasiswa, akreditasi, evaluasi *ex-post* oleh agen publik, kontrak benchmark, dan regulasi untuk otonomi yang lebih besar. Fakta ini menunjukkan keterlibatan langsung negara pada sistem PT yang kecil namun tidak berarti meniadakan regulasi. Hal ini membentuk tipe *governance* yang berbeda merujuk pada cara baru dan lunak dari negara dalam mengarahkan desain dan tujuan organisasi PT.

Modernisasi PT sering diinterpretasikan sebagai proses reformasi melalui kinerja organisasi dan agennya, serta para pelaku lebih independen menentukan sasaran dan tujuan kinerja PT (Olsen, 2009). Berangkat dari asumsi bahwa mekanisme *marketplace* akan menghasilkan organisasi yang lebih efisien (Fagerberg et al, 2005). Sekalipun beragam, yang menarik adalah banyak negara lebih inovatif dan berhasil mereformasi UG daripada lainnya. Sebagai contoh Belanda dianggap sebagai inovator dan menjadikan PT lebih dinamis dan *entrepreneur* (Clark, 2004).

De Boer dan Huisman (2020) menyebutkan, *governance* dipahami sebagai satu sistem “pengarahan dan pengendalian otoritatif”. Di seluruh Eropa pengambil kebijakan dan stakeholders lainnya telah mempertimbangkan kembali aturan main yang mendorong PT memberikan kualitas layanan yang berkualitas tinggi dengan cara yang efektif dan efisien (de Boer and Jongbloed, 2012; Broucker and

de Wit, 2015). Pendekatan tradisional “birokratis-profesional”, di mana koordinasi sistem pendidikan tinggi oleh pemerintah dan oligarki akademik, secara bertahap bergeser ke sistem *governance* dengan logika pasar dan jaringan.

Lebih jauh de Boer dan Huisman (2020) menyebutkan negara telah mendelegasikan sebagian kekuasaannya ke tingkat lain dalam sistem pendidikan tinggi, ke dalam empat arah; (1) pergeseran ke atas ke tingkat supra-nasional, (2) pergeseran horizontal ke lembaga ‘independen’, (3) pergeseran ke bawah ke lembaga-lembaga (‘otonomi’), dan (4) pergeseran ke luar (‘privatisasi, kontrak’). Sebagai hasil dari pergeseran-pergeseran ini, yang sering disebut sebagai perpindahan dari *government* ke *governance*, cara-cara *steering* dan koordinasi sistem menjadi lebih kompleks dan dinamis, termasuk lebih banyak pemangku kepentingan di tingkat kebijakan yang berbeda (Pierre and Peters, 2000; Rhodes, 1996).

Menggunakan model konseptual yang berbeda untuk mengatasi perubahan UG di Eropa, de Boer dan Huisman (2020) telah menggambarkan pergeseran dari *government* ke *governance*. Perkembangan ini muncul untuk mewakili perubahan dari kombinasi kontrol pemerintah dan oligarki akademik dalam mengkoordinasikan pendidikan tinggi, menuju pendekatan jaringan dan *governance* berbasis pasar, bercirikan dinamis, campuran saling bergantung dari multi-level, multi-aktor, dan multi-domain (peningkatan keterkaitan domain pendidikan tinggi, penelitian dan inovasi).

De Boer dan Huisman (2020) berpendapat bahwa pandangan negara-sentris masih berlaku dalam *governance* baru, meski hanya di bidang-bidang tertentu (seperti penunjukan staf, masalah pengeluaran, mengelola bangunan dan infrastruktur kampus, terlibat dalam kontrak dengan mitra eksternal, dan lain sebagainya). PT telah mendapatkan lebih banyak otonomi. Terlepas dari semua inisiatif kebijakan dan perubahan untuk memberdayakan pemangku kepentingan lainnya, seperti institusi atau mahasiswa dalam sistem yang didorong oleh permintaan, negara terus menentukan sebagian besar aturan permainan (‘*meta-governance*’), sekalipun dengan alat dan pendekatan yang berbeda dari sebelumnya.

*Governance* PT menjadi penting karena peran pendekatan NPM pada manajemen sektor publik. Oleh karena itu reformasi UG harus dilakukan karena: (1) Insentif biaya dan resesi ekonomi untuk

mengurangi belanja publik. Seperti di Afrika dan China, menghadapi permasalahan yang sama yaitu ketersediaan dana yang terbatas untuk PT sehingga mengundang *stakeholders* lain untuk terlibat. (2) Globalisasi yang mempengaruhi cara pengelolaan PT yang melakukan kolaborasi dengan PT lain dalam dan luar negeri. (3) Ketidakmampuan pemerintah memenuhi obligasi sektor pendidikan tinggi yang memunculkan ketidakpercayaan. (4) Keterlibatan PT pada pasar yang mengarahkan pada marketisasi.

Menurut Kennedy (2003), negara melakukan reformasi UG agar PT mampu menghasilkan *human capital* sesuai yang dibutuhkan. Salah satunya untuk mengurangi pengaruh politikus pada UG dengan membuat PT lebih otonom. UG menurut OECD (2003) merupakan sistem yang kompleks termasuk kerangka legislasi, karakteristik institusi, pendanaan, dan komponen lainnya. UG beragam di berbagai negara. UG di awal abad 21 bergerak dari pendanaan PT yang bergantung pada pemerintah ke adopsi kebijakan pasar.

David et al. (2018) menyebutkan masalah utama UG adalah akuntabilitas yang sering membuat buruk hubungan politikus dan akademisi. PT selalu meminta otonomi yang besar untuk membatasi intervensi pemerintah. Padahal, bagaimanapun PT didanai oleh pajak yang mengharuskan disupervisi terus untuk menjamin *value for money*. David et. al (2018) menyebutkan di Afrika (Ghana), pemerintah pusat sangat terlibat yang menyebabkan hubungan yang kurang baik antara akademisi dan pemerintah. Melalui berbagai perubahan sistem *governance*, badan independen dibentuk untuk mensupervisi dan mengatur aktivitas PT. bagaimanapun PT di Afrika masih tergantung pada peran pemerintah agar bertahan. Adopsi reformasi UG di Afrika menghasilkan perubahan struktur PT dan proses pengambilan keputusan.

Sistem UG di Asia (China) juga terkena gelombang globalisasi yang memainkan peran utama pada reformasi UG yang diarahkan oleh privatisasi dan marketisasi. Setelah reformasi, UG di China menunjukkan perubahan signifikan dengan pengurangan pengaruh pemerintah pusat dengan memberikan otonomi yang lebih besar kepada PT.

Model *governance* di Eropa (Rumania) masih lebih mirip dengan model tradisional, cenderung menuju kewirausahaan. Sejak jatuhnya rezim komunis pada tahun 1989, pendidikan tinggi membuat kemajuan besar dalam mendapatkan otonomi dari negara. Dari pandangan konsep



*equalizer governance* (1) *Regulasi negara* telah berkurang hingga tinggal fungsi pengawasan. Sebagian besar dari tugas Kementerian diambil oleh badan independen nasional, dewan nonpolitis dan non-profit serta asosiasi yang telah dibentuk untuk menilai perguruan tinggi, dan kemitraan. Mengenai peraturan internal, PT memiliki kebebasan mengatur hal-hal akademik dan non-akademik sesuai dengan ciri masing-masing; (2) *Governance oleh akademisi* memiliki posisi penting, akademisi terlibat dalam semua struktur manajemen utama seperti Sekolah Doktoral, Departemen, Dewan Fakultas dan Senat Universitas; (3) *pemangku kepentingan* utama dalam sistem pendidikan tinggi di Rumania adalah Pemerintah, selain juga asosiasi staf pendidikan memiliki pengaruh besar dan mahasiswa lebih terlibat dalam pengambilan keputusan tingkat nasional dan kelembagaan serta penjaminan kualitas dalam pendidikan tinggi; (4) Hubungan dengan industri dan pasar tidak terlalu menonjol, tetapi berlatar krisis ekonomi dan masalah pengangguran, universitas harus mengembangkan program yang lebih berorientasi pasar untuk menarik para mahasiswa; dan (5) dalam hal *manajerial* PT, kekuatan pengambilan keputusan dari rektor dan dekan telah meningkat, dengan salah satu tugas utama penjabaran rencana strategis untuk pengembangan universitas di masa depan.

Pemerintah telah meninggalkan model pengendalian negara beralih ke pengendalian jarak jauh (dengan memberikan lebih banyak otonomi PT), untuk kebijakan otonomi dengan meninggalkan model *governance* hirarki tradisional. Di Belanda, Swedia, Denmark, Austria, dan Finlandia, pemerintah secara radikal mengubah pengaturan institusi PT dengan meninggalkan mekanisme demokrasi tradisional dalam memilih para pemimpin Lembaga dan badan pengelola dengan sistem penunjukan. Peran supervisor negara diimplementasikan dengan pengendalian berdasarkan metode koordinasi yang lebih lembut dengan kontrak lunak, target, benchmark, indikator, dan asesmen berkelanjutan.

Terlepas dari tradisi otonomi institusi, di negara-negara berbahasa Inggris, pemerintahannya telah meningkatkan intervensi dan regulasi. Di UK, demikian juga di Australia dan New Zealand, pemerintah secara substantif merestrukturisasi kerangka *governance* nasional dengan membentuk agen nasional untuk asesmen penelitian dan pengajaran dan melalui komitmen kuat untuk mengharmonisasikan perilaku PT terhadap persyaratan sosial ekonomi.

Untuk lebih memahami komposisi model *governance* PT, harus memasukkan jumlah total dana publik serta biaya pendidikan sebagai pertimbangan. Dua dimensi ini cukup relevan karena menjadi instrumen kebijakan untuk mengatasi perilaku lembaga. Dari sudut pandang Capano dan Pritoni (2019), semakin tinggi pendanaan publik dan pendapatan dari biaya sekolah, semakin banyak peluang ditawarkan pada perilaku otonom lembaga.

Capano dan Pritoni (2019) merangkum bahwa reformasi UG meliputi: otonomi institusi, mekanisme pendanaan, kualitas asesmen pengajaran dan penelitian, *governance* internal PT, dan perubahan peran negara. Otonomi tidak berarti independensi atau kebebasan akademik sebesar-besarnya; namun mengacu pada kemampuan dan hak PT menentukan tindakannya sendiri tanpa campur tangan yang tidak semestinya dari Negara, meskipun dalam konteks masih sangat dipengaruhi oleh Negara. Interpretasi umum otonomi adalah instrumen kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pendidikan tinggi. Di negara-negara kontinental yang semula otonomi lemah atau tidak ada, pemerintah telah mulai memberikan otonomi kelembagaan yang lebih besar. Sebaliknya dalam sistem di mana PT secara tradisional sangat otonom (di negara-negara berbahasa Inggris), pemerintah telah mulai ikut campur dalam perilaku kelembagaan melalui pengenalan peraturan baru, penugasan target dan tekanan untuk kompetisi antar negara yang lebih banyak.

Kebijakan pendanaan yang secara tradisional diperuntukkan bagi fungsinya universitas berbentuk bantuan lump-sum atau grand, meskipun kebijakan ini diubah dengan memperkenalkan kinerja dan target pendanaan. Dana publik bagi PT didasarkan pada kriteria yang berorientasi pada hasil dan sistem kontrak berbasis kinerja. Lembaga atau komite nasional untuk evaluasi dan penilaian kualitas dan kinerja pengajaran dan penelitian di PT telah didirikan di semua negara barat. Maassen et al. (2011) menambahkan deregulasi dan pengurangan peran pemerintah sebagai ukuran penguatan otonomi PT. Hal ini sebagai hasil dari dialog antara pemerintah dan PT, dikombinasi dengan pengaturan ruang lingkup tindakan strategik PT. Elemen yang umumnya menunjukkan perubahan sebagai dampak reformasi UG adalah pada leadership, manajemen, dan organisasi PT; sistem pendanaan publik; dan penggunaan, pengukuran, penilaian, dan pengevaluasian kualitas kinerja dan efektivitas PT (Maassen et al., 2011).

Reformasi *governance* telah menciptakan bentuk-bentuk *governance* hybrid dengan instrumen kebijakan baru telah ditambahkan ke instrumen yang ada atau disatukan dengan cara yang berbeda. Dari perspektif ini, model *governance* yang berlaku, yang diadaptasi sesuai dengan karakteristik nasional, tidak pernah diterapkan dengan cara yang murni tetapi selalu diatur dan dirancang dengan cara hybrid. Sebagai contoh, di Belanda (negara kontinental pertama yang melakukan kebijakan otonom pada awal 1980-an), kebijakan kendali negara jarak jauh dapat dicirikan oleh pergeseran progresif menuju re-regulasi negara. lingkungan di mana universitas beroperasi, secara substansial membatasi otonomi kelembagaan mereka (Enders, et al., 2013).

Prinsip-prinsip utama koordinasi (hierarki, pasar dan jaringan) digabungkan dalam berbagai cara. Selain itu, semua pengaturan *governance* di semua bidang kebijakan, dan bukan hanya di pendidikan tinggi, adalah hybrid yang bekerja melalui campuran kebijakan, yaitu, instrumen kebijakan yang dimiliki oleh berbagai kategori instrumen atau yang berkaitan dengan berbagai paradigma kebijakan, kepercayaan, sistem atau ideologi (Capano et al., 2012; Howlett, 2005, 2009; Ring dan Schroter-Schlaack, 2010). Dapat disampaikan bahwa hasil dari reformasi UG tergantung pada peran negara, model atau bentuk *governance*, dan kebijakan nasional.

Meskipun reformasi PT dalam dekade terakhir biasanya terinspirasi oleh skrip reformasi global NPM, literatur manajemen publik mengidentifikasi narasi tipe ideal lebih lanjut ke konsep reformasi: *Governance* Jaringan dan Neo-Weberian. Setiap narasi reformasi bercampur elemen politik, teknis, dan normatif, terkait dengan konsepsi spesifik mengenai peran negara dan hubungan antara negara dan masyarakat, dan menyarankan penggunaan mekanisme koordinasi dominan yang berbeda dan perangkat instrumen kebijakan yang berbeda. Donina dan Paleari (2018) menyajikan fakta atas reformasi UG di Italia dan Portugal yang berbeda dari NPM ideal. Kedua negara Eropa tersebut menyajikan hasil reformasi hybrid dengan pilihan yang serupa di beberapa aspek yang berbeda dari praktik *governance* yang digerakkan NPM. Struktur di Italia dan Portugal lebih mencerminkan ide pendiri Neo-Weberian dibandingkan dengan NPM.

Donina dan Paleari (2018) menyebutkan struktur UG terdiri atas tiga dimensi utama: (i) redistribusi wewenang untuk pengambilan keputusan, (ii) metode seleksi untuk kepemimpinan universitas, dan (iii)

ukuran dan komposisi utama *governance* PT. Temuan ini menunjukkan bahwa reformasi PT yang diilhami oleh NPM telah ditafsirkan kembali berdasarkan budaya *governance* sebelumnya.

De Boer dan Huisman (2020) menyebutkan wacana lain UG adalah *upscaling* dan merger (menciptakan unit yang lebih besar, lebih efisien yang dapat bersaing dengan PT di luar negeri) seperti pada kasus di Finlandia, dipandang sebagai instrumen utama untuk mencapai tujuan pemerintah. Sebagai konsekuensi dari '*upscaling*' dari lembaga pendidikan tinggi, banyak perubahan UG terjadi. Sebagai contoh ukuran minimum diperkenalkan untuk departemen dan unit organisasi lainnya, di samping ukuran keseluruhan minimum untuk semua lembaga pendidikan tinggi, landasan hukum lembaga pendidikan tinggi diubah. Struktur UG juga disesuaikan untuk memberi ruang bagi keterlibatan pemangku kepentingan eksternal dalam pengambilan keputusan, dan kekuatan eksekutif rektor diperkuat. Terjadi pula kontroversi perubahan ke struktur UG, status akademisi PNS diubah menjadi hubungan kontrak dengan PT.

Desain ulang UG meliputi tidak hanya pada reformasi intitusi juga pada perubahan kebijakan:

- 1) Aturan formal pada level institusi dan sistemik dengan mengubah distribusi kekuasaan dan tanggung jawab, dan
- 2) Pengaturan *governance* (cara keputusan dan kebijakan dibuat, diimplementasikan, dan dikoordinasikan).

### **Praktik *Internal Governance* PT di Dunia**

Donina dan Paleari (2018) menyebutkan ciri utama model oligarki birokratis di Eropa adalah proses pengambilan keputusan dipusatkan dan dikendalikan oleh Kementerian dengan otonomi terbatas PT. PT dan fakultas serta departemen hanya memiliki peran marjinal sebagai unit koordinasi fungsional. UG adalah konsultatif, dengan badan pimpinan utama PT sebagai pemimpin. Badan pimpinan utama terdiri dari akademisi, staf teknis-administrasi, dan perwakilan mahasiswa yang dipilih dari mereka dan beranggotakan melebihi 100 orang. Anggota dari kalangan awam tidak wajib dan jika ada jumlahnya minoritas. Kepemimpinan universitas lemah dan terutama dipilih untuk mewakili konstituensi akademik. Rektor dipilih dari kalangan profesor PT melalui proses yang agak politis (OECD 2007) dan oleh karenanya tunduk pada pengaruh kepentingan persatuan profesor setempat (Capano et al., 2016).

Undang-undang pendidikan tinggi di Eropa umumnya memberikan deskripsi rinci tentang struktur *governance*, misalnya kekuasaan pengambilan keputusan bagi pimpinan PT dan badan *governance* di setiap tingkat PTN, menyusun komposisi pimpinan, dan praktik pengangkatannya.

Arah reformasi UG mengalihkan kekuasaan pengambilan keputusan di tingkat pusat ke PT untuk dikonversi menjadi aktor strategis. Ini menyiratkan penguatan kepemimpinan PT (rektor / wakil rektor) dan dewan universitas dengan menghormati badan *governance* kolegial tradisional (senat akademik). Hal ini memberikan otoritas formal yang lebih besar untuk bertindak secara independen dari kendali negara/menteri. Di antara kekuasaan yang dilimpahkan, melibatkan rektor, setidaknya dalam beberapa konfigurasi *governance* dalam pemilihan anggota dewan universitas dan/atau kepala unit organisasi level manajemen menengah, seperti dekan di Austria dan Denmark. Penggantian proses bottom-up (yaitu, pemilihan) dengan manajemen lini dan pendekatan top-down untuk memilih anggota dewan PT dan manajemen menengah memperkuat koordinasi vertikal dan hierarki internal. Ini menyebabkan *vertikalisasi badan governance*, yang memengaruhi fitur struktural utama dari organisasi universitas.

Reformasi UG juga *meningkatkan otoritas Dewan PT*, yang diharapkan melakukan tugas-tugas yang sebelumnya dipegang oleh Kementerian. Dewan PT itu biasanya terlibat dalam keputusan mengenai struktural/pengembangan/ perencanaan strategis serta alokasi anggaran, dan dalam seleksi/penunjukan dan pengawasan pimpinan PT. Tingkat keterlibatan dalam tugas-tugas ini bervariasi mulai dari hak untuk mengomentari rencana/proposal yang dibuat oleh rektor atau senat akademik sampai dengan hak veto. Dalam beberapa konfigurasi *governance* (misalnya, Norwegia), dewan PT juga terlibat dalam pengangkatan dekan fakultas. Dewan PT tidak terlibat dalam pengangkatan staf akademik, program pengajaran, dan peraturan penerimaan siswa.

Bersamaan dengan penguatan dewan PT, *senat akademik* telah dihapuskan atau kehilangan otoritas. Senat akademik terbatas pada *fungsi penasehat*, terutama dalam keputusan strategis perencanaan struktur, pengembangan universitas, dan alokasi anggaran. Di beberapa konfigurasi *governance*, senat akademik terlibat dalam memilih anggota dewan.

Di beberapa negara (misalnya, Swedia, Finlandia, Portugal), PT dapat *memperoleh status hukum independen* dengan menjadi perusahaan publik atau yayasan swasta, yaitu lembaga publik yang beroperasi berdasarkan hukum privat. Model Yayasan menjamin otonomi dan fleksibilitas yang lebih besar dalam masalah bidang keuangan, manajemen aset, rekrutmen staf, dan manajemen sumber daya manusia. Namun kelemahan yayasan seperti kurangnya keterampilan manajerial untuk menjalankan PT dan meningkatnya ketidakpastian bagi staf dalam transisi dari PNS ke karyawan yayasan (Heitor dan Horta, 2014).

Donina dan Paleari (2018) menyebutkan, dalam model *governance* kontinental, *rektor* dipilih dari kalangan profesor PT. Menurut naskah reformasi global NPM, penunjukan yang dilakukan oleh dewan PT harus berganti pemilihan sebagai *metode seleksi*. Di sejumlah negara, dimungkinkan adanya kelonggaran, misalnya, universitas di Norwegia dapat memilih antara pemilihan atau penunjukan. Christensen et al. (2014) dalam Donina dan Paleari (2018) menyarankan variasi ini menjadi cara yang lebih lembut untuk implementasi reformasi NPM guna mengatasi gelombang protes atas usulan metode seleksi rektor melalui penunjukan.

Reformasi yang diilhami NPM juga mendorong *kepemimpinan profesional* PT. Seorang kandidat dapat diambil dari pasar tenaga kerja internasional sektor publik lainnya (mis. Rumah sakit), dan/atau lingkungan bisnis. PT di Inggris mulai merekrut manajer dari luar badan akademik saat ini dan dari luar negeri, memilih kandidat dengan pengalaman manajerial di universitas lain (misalnya, mantan Wakil Rektor Universitas Oxford, John Hood sebelumnya adalah Wakil Rektor Universitas Auckland di Selandia Baru). Di Belanda, Presiden Maastricht University, Martin Paul, manajer-akademik Jerman, awalnya direkrut sebagai dekan Fakultas Kedokteran dengan pengalaman sebelumnya sebagai dekan fakultas kedokteran dari dua universitas utama di Berlin. Penunjukan kandidat eksternal juga diperbolehkan di Norwegia, meskipun ia sulit diangkat melalui proses pemilihan. Terlepas dari profesionalisasi ini, para pemimpin universitas tidak harus bertanggung jawab kepada dewan/badan pemilihan.

Donina dan Paleari (2018) menyebutkan ketidakefektifan dewan PT di Eropa dikritik oleh OECD (2007) dalam hal pengambilan keputusan yang lambat dan tidak efektif yang muncul dari terlalu banyaknya

badan *governance* dan kurangnya keanggotaan eksternal. Beberapa peneliti terdahulu juga mengakui konfigurasi dewan PT dalam hal ukuran, komposisi, dan aturan untuk anggota. Selain itu permasalahan pemilihan untuk praktik *governance* yang mempengaruhi peran dewan (de Boer et al., 2010; Kretek et al., 2013; Donina et al., 2015). Karena itu, dilakukan reformasi NPM untuk dewan *governance* yang dirancang ulang secara mendalam, dalam beberapa kasus membentuk badan-badan baru (misalnya, Belanda, Austria).

Pertama, *mengurangi ukuran dewan* dibandingkan dengan badan *governance* kolegial (senat) yang mengambil keputusan strategis dalam model *governance* benua Eropa. Di Inggris, Lambert (2003) merekomendasikan bahwa dewan universitas UK tidak boleh melebihi 25 anggota, dengan mayoritas anggota awam untuk mengatasi kelemahan yang dirasakan dalam UG Inggris (Kim, 2008). Rekomendasi OECD (2003, 2007), ukuran dewan *governance* berkisar antara 12 dan 25 anggota.

Kedua, *mengubah komposisi dewan*. Mengikuti saran Lambert, OECD (2003) merekomendasikan dewan PT itu terdiri dari mayoritas *anggota awam* dengan keahlian untuk menjalankan perwalian. Karenanya, pemangku kepentingan eksternal kini terlibat dalam UG dan kehadirannya menjadi wajib dan *mayoritas di badan* PT di sebagian besar sistem PT (Musselin dan Teixeira, 2014); Gornitzka et al., 2017). Di beberapa negara, menetapkan peraturan susunan dewan PT eksklusif dari anggota eksternal (Belanda dan Austria; de Boer et al., 2010). Undang-undang di negara lain hanya memberikan kuota minimum untuk anggota awam (misalnya Jerman, Italia, Prancis, Denmark, Finlandia). Terlepas dari hal ini, para peneliti mengakui adanya perbedaan hukum PT dan pengaturan PT. Misalnya, *prosedur pemilihan anggota dewan*. Sementara dalam beberapa konteks, Kementerian dan pemangku kepentingan eksternal menunjuk anggota dewan (misalnya, Belanda, Inggris, Norwegia, Swiss); peraturan lain melimpahkan kekuasaan ini kepada pimpinan universitas atau senat akademik (Kretek et al. 2013 ; Donina et al. 2015), menyediakan kooptasi beberapa anggota (misalnya, Austria, Portugal; de Boer et al. 2010 ; Amaral et al. 2013), atau memungkinkan pemilihan sebagai mekanisme seleksi (Donina et al. 2015; Dobbins 2017). Secara keseluruhan, tidak ada metode pemilihan anggota dewan yang dominan. Ini menggarisbawahi bahwa konteks nasional dan institusional masih patut mendapat perhatian dan desain reformasi global.

Tekanan *Governance* Jaringan adalah pada pendekatan berbasis tim/jaringan. Rektor harus menjadi manajer jaringan yang bekerja lintas batas. Rektor harus mewujudkan peran kepemimpinan yang lunak seperti fasilitator, negosiator, dan diplomat daripada berperan sebagai otoritas hierarki. Oleh karena itu, ia harus ditunjuk berdasarkan evaluasi soft skill kepemimpinan. Dewan PT terutama menjangkau peran strategis untuk meningkatkan kinerja organisasi. Oleh karena itu, harus menjadi salah satu *mitra* dan/atau *co-opsi*. Dalam model kemitraan, fungsi utama dewan adalah untuk meningkatkan kinerja organisasi bersama manajemen. Anggotanya dipilih berdasarkan keahlian dan kontrak, sehingga mereka menambah nilai keputusan organisasi. Model *co-opsi* menunjukkan bahwa dewan menciptakan hubungan yang berpengaruh antara organisasi dan memelihara hubungan baik dengan pihak pemangku kepentingan eksternal utama untuk memastikan aliran masuk sumber daya ke organisasi. Karena itu, anggota dewan dipilih untuk tautan eksternal mereka dan pengetahuan yang mungkin mereka bawa ke PT.

Neo-Weberianisme membayangkan bahwa sektor pendidikan tinggi berorientasi pada pemenuhan permintaan dan kebutuhan masyarakat serta mahasiswa. Struktur *governance* harus dirancang untuk memenuhi target ini. Sebagian besar desain neo-weberian bertentangan dengan desain reformasi global NPM sebagai konsekuensi dari penegasan kembali prinsip-prinsip Weberian. Sebagian besar kekuasaan membuat keputusan tetap melekat pada Kementerian dan lembaga negara (misalnya, asesmen nasional dan lembaga pendanaan). Dengan demikian hubungan hierarkis antara tingkat negara/menteri dan universitas tetap ada. Penolakan terhadap kepemimpinan top-down internal dan prinsip demokrasi perwakilan menyiratkan penggunaan pemilihan untuk memilih kepemimpinan dan posisi manajemen senior di dalam PT (Ferlie et al. 2008 ; Donina et al., 2015); Pembatasan dalam pergeseran personel senior dari swasta ke sektor publik (Ferlie et al. 2008) menyiratkan rektor tidak dapat dipilih dari kandidat yang diambil dari sektor bisnis. Prinsip demokrasi representatif dan konsep manajemen profesional juga memiliki implikasi untuk model dewan PT, yang haruslah *demokratis* dan/atau *pemangku kepentingan*. Sebagai narasi, Neo-Weberian menyarankan konsultasi dengan para pemangku kepentingan dan orientasi eksternal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan



mahasiswa. *Governance* yang lebih partisipatif dipertimbangkan. Dewan PT harus terdiri dari anggota awam dan mahasiswa sebagai tambahan staf akademik dan teknis-administrasi, yang semuanya dimasukkan ke dalam strategi kelembagaan. Namun, keterlibatan anggota awam harus dibatasi sehubungan dengan desain reformasi NPM untuk menghindari bahaya khas budaya pelayanan publik.

### **Praktik *Internal Governance* PT di Indonesia**

Setiap orang dari semua lapisan masyarakat harus mampu memiliki kesempatan atau akses terhadap pendidikan tinggi, dan satu-satunya faktor yang membuat mereka harus berkompetisi dengan orang lain untuk memperoleh tempat di suatu PT adalah kapasitas intelektual, pribadi dan atau potensi dirinya. Hakikat PT adalah sebuah *public goods* yang harus bersifat *non-excludable*, akan tetapi karena keterbatasan dan hal-hal lain yang memaksa memiliki sifat *rivalry in consumption* (quasi barang/jasa publik).

Peran dana privat yang semakin besar disamping dana publik dalam pendidikan tinggi seringkali menimbulkan dilema tentang esensi tujuan pendidikan tinggi itu sendiri. Pengucuran dana privat pasti akan melibatkan pertimbangan keuntungan, atau paling tidak, efisiensi biaya. Konsekuensi selanjutnya adalah, eksklusifisme pendidikan tinggi yang hanya mencakup mereka yang mempunyai daya beli. Namun sebagai quasi barang publik, pendidikan tinggi tidak bisa lepas dari sifat barang/jasa publik, yaitu inklusifisme, dimana daya beli tidak menjadi pertimbangan utama. Di Indonesia, UUD 1945 pasal 31 mengatur bahwa :

ayat (1) “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan”;

ayat (3) “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”.

PTN harus menjadi institusi yang menegakkan prinsip *non-excludable* dengan menjamin akses bagi seluruh lapisan masyarakat dan menyelenggarakan kompetisi yang sehat hanya dalam hal akademis dan kapasitas pribadi untuk menyeleksi mereka yang ingin menikmati jasanya. Hal inilah yang menjadikan PTN memiliki citra sebagai institusi yang harus secara ekonomis mampu terjangkau oleh seluruh masyarakat dan memiliki iklim kompetisi akademik yang sehat.

Pada PTS, karena syarat berjalannya sektor swasta adalah efisiensi, maka mendapat kebebasan meningkatkan efisiensi penyelenggaraannya dengan sedapat mungkin mengurangi sifat *non-excludable* tadi. Inilah yang mendasari konsep bahwa PTS “berhak” mengecualikan mereka yang ingin menikmati jasanya melalui faktor-faktor lain di luar faktor akademis seperti faktor ekonomi. PTS akan mengecualikan mereka yang secara ekonomi tidak mampu membayar jasa mereka. Inilah sebabnya mengapa SPP atau kontribusi yang ditarik dari masyarakat dalam suatu PTS relatif lebih mahal dibanding PTN.

Jika dicermati nampaknya saat ini PT tidak secara kaku mengadopsi satu model PT, namun lebih kepada karakteristik tertentu yang cocok dengan konteksnya. Oleh karena itu ketika PT didorong untuk menjadi *entrepreneurial university* maka pilihannya adalah *hybrid university* atau kombinasi berbagai karakteristik tersebut agar secara fleksibel dapat mengatasi tantangan dan mencapai tujuan utamanya. PT dituntut untuk mempertahankan budaya akademik namun di sisi lain harus dikelola dengan semangat korporasi. Dengan kata lain motif utama PT adalah *academic excellence*, mengoptimalkan otonomi dan kebebasan akademik untuk mencapai optimalisasi budaya akademik, prakarsa dan layanan akademik, namun dikelola secara luwes dan bertanggung jawab.

Permasalahan UG PTN sebelumnya antara lain birokrasi yang kaku, terlalu sentralistik, organ-organ yang kurang *visioner-strategic*, dan pengelolaan program/kegiatan Penghasilan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang bermasalah setiap tahunnya, pendanaan sebagian besar oleh pemerintah, dan pengelolaan keuangan yang “terlalu rigid”, dan tidak fleksibel (Sumarni, 2009). Anggriawan dan Nurkholis (2014) menambahkan, pelayanan PTN masih kurang memuaskan karena pendanaan yang terbatas. Pada bagian lain Anggriawan dan Nurkholis (2014) menyebutkan kendala penerapan UG adalah.

1. Perubahan struktur organisasi yang sulit terwujud karena terkendala aturan terkait Organisasi dan Tata Kerja (OTK);
2. Tuntutan masyarakat yang semakin kompleks;
3. Sulitnya menghapus unit-unit kerja yang lama, karena terkait dengan masalah regulasi tentang prosedur pembentukan unit kerja baru terkait aturan OTK;
4. SDM yang kurang memadai; dan

5. Penerapan dua sistem akuntansi yang berbeda yaitu sistem akuntansi berbasis Standar Akuntansi Keuangan (SAK) dan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) untuk memenuhi ketentuan Pemerintah terkait.

Berbeda dengan PTN, PTS merupakan institusi pendidikan tinggi milik masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan tinggi berdasarkan mandat akademik yang diberikan pemerintah dan pendelegasian wewenang pengelolaan sumberdaya dari Yayasan. Pada pengelolaan PTS, besar kemungkinan terdapat *trade-off* antara peningkatan jumlah mahasiswa, biaya SPP, dan kualitas pendidikan. Banyak faktor yang dihadapi PTS untuk menjaga keberlanjutannya baik berupa faktor internal maupun faktor eksternal. Faktor eksternal antara lain (1) persaingan dengan PTN maupun PT luar negeri, (2) kemampuan daya beli masyarakat, (3) lapangan kerja bagi lulusan yang makin berkurang.

Menurut UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas dan UU No. 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi, PTN maupun PTS memiliki otonomi:

1. akademik yang merupakan kodrat PT untuk mencari dan menyampaikan kebenaran, kebutuhan dasar PT untuk melaksanakan fungsinya; dan
2. non-akademik (pengelolaan) untuk meningkatkan mutu pendidikan:
  - a. Mengatur organisasi dan mengambil keputusan sendiri;
  - b. Pengelolaan SDM;
  - c. Pengelolaan aset; dan
  - d. Pengelolaan keuangan

PTS dengan pelimpahan wewenang dari Yayasan dapat mencakup seluruh otonomi non-akademik sesuai UU tersebut. UU No. 12/2012, menyebutkan kewenangan pengaturan non-akademik diserahkan sepenuhnya kepada Yayasan. Untuk PTN diberikan opsi PTN PK-BLU dan PTN Badan Hukum. Penyelenggaraan PT mengutamakan prinsip-prinsip *academic governance* bukan aspek birokrasi, politik, ataupun hanya efisiensi manajemen. *Networking* antara unsur PT lebih penting; bukan struktur hirarki vertikal (*power* satu unit terhadap yang lainnya). Senat akademik sebagai wakil masyarakat akademik baik di tingkat PT maupun fakultas mempunyai kewenangan besar.

Secara khusus pengaturan PTS dalam UU No. 12/2012 adalah sebagai berikut.

- 1) Didirikan masyarakat dengan membentuk badan penyelenggara berbadan hukum (Yayasan) berprinsip nirlaba
- 2) Wajib memperoleh izin Menteri, harus memenuhi akreditasi minimum
- 3) Wajib memiliki statuta; ditetapkan dengan SK Yayasan
- 4) Penyelenggaraan otonomi diatur oleh yayasan
- 5) Penerimaan mahasiswa baru untuk setiap program studi diatur oleh PTS masing-masing dan dapat mengikuti penerimaan mahasiswa baru secara nasional
- 6) Dana pendidikan bersumber dari APBN/D untuk sebagai bantuan tunjangan profesi dosen, tunjangan kehormatan profesor, serta investasi dan pengembangan; dalam bentuk antara lain hibah, bantuan program kegiatan pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.
- 7) Selain bantuan pendanaan, PTS dapat memperoleh bantuan tenaga dosen yang diangkat oleh pemerintah.
- 8) Program studi diselenggarakan atas izin Menteri setelah memenuhi persyaratan minimum akreditasi
- 9) Program studi dikelola oleh suatu satuan unit pengelola yang ditetapkan oleh PT
- 10) Program studi wajib diakreditasi ulang pada saat jangka waktu akreditasinya berakhir, jika tidak dapat dicabut izinnya
- 11) Beasiswa dan bantuan biaya pendidikan.

(sumber:<http://luk.staff.ugm.ac.id/atur/statuta/latih/2014/>

GoodUniversityGovernance.pdf diunduh pada tanggal 15 Juni 2015).

*Governance* PT di Indonesia dapat dilihat dari Pengaturan Pengelolaan PT yang tersurat dalam PP No. 4 tahun 2014 dan *best practices* di PT yang merepresentasikan 4 (empat) jenis PT: 1) PTN Satker; 2) PTN PK-BLU; 3) PTN Badan Hukum; dan 4) PTS. Berikut profil masing-masing jenis PT tersebut.

### **PTN Satuan Kerja (Satker)**

PTN Satker adalah PT yang didirikan dan/atau diselenggarakan oleh Pemerintah. PTN ini memiliki Rencana Strategis (RENSTRA), dan Rencana Operasional (RENOP), dan Rencana Kegiatan dan Anggaran (RKA) serta anggaran berasal dari DIPA-APBN. Secara umum PTN Satker memiliki karakteristik sebagai *teaching university*: pelestarian/konservasi ipteks, dan penyebarluasan ipteks melalui pengajaran. PTN memiliki unsur utama: Program Studi dan kelompok penelitian (mono-disiplin dan non interaksional). Tekanan utama PTN Satker adalah pada pengembangan ilmu pengetahuan, penyelesaian berbagai masalah, peningkatan kesejahteraan rakyat dan penciptaan insan cerdas dan berdaya saing.

1. Otonomi PTN Satuan Kerja Kementerian (PTN Satker)
  - 1) Bidang Akademik
    - (1) Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan pendidikan terdiri atas: (a) persyaratan akademik mahasiswa yang akan diterima, (b) kurikulum Program Studi, (c) proses pembelajaran, (d) penilaian hasil belajar, (e) persyaratan kelulusan, dan (f) wisuda
    - (2) Penetapan norma, kebijakan operasional, serta pelaksanaan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat
  - 2) Bidang Nonakademik

Urusan bidang non akademik sepenuhnya mengikuti peraturan dan ketentuan-ketentuan yang berlaku pada satuan kerja di lingkungan Kemristekdikti, KemenPAN dan KemenKeu, meliputi.

    - (1) Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan organisasi terdiri atas: (a) rencana strategis dan rencana kerja tahunan; dan (b) sistem penjaminan mutu internal,
    - (2) Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan keuangan terdiri atas: (a) membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam lingkup Tridharma PT; dan (b) sistem pencatatan dan pelaporan keuangan.

- (3) Penghasilan Negara Bukan Pajak (PNBP) seluruhnya disetor ke kas negara, pencairan proses panjang dan ketat, tidak boleh mengelola dana cadangan sendiri baik yang diperoleh dari atau bukan dari dana masyarakat, harus menunggu persetujuan melalui Kemristek Dikti, KemenKeu dan DPR-RI. Proses revisi memerlukan waktu lama dan persetujuannya sering terjadi pada akhir tahun.
        - (4) Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan kemahasiswaan terdiri atas: (a) kegiatan kemahasiswaan intrakurikuler dan ekstrakurikuler, (b) organisasi kemahasiswaan; dan (c) pembinaan bakat dan minat mahasiswa
        - (5) Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan ketenagaan terdiri atas: (a) penugasan dan pembinaan sumber daya manusia; dan (b) penyusunan target kerja dan jenjang karir sumber daya manusia. Status ketenagaan adalah PNS.
        - (6) Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan pemanfaatan sarana dan prasarana terdiri atas: (a) penggunaan sarana dan prasarana, (b) pemeliharaan sarana dan prasarana; dan (c) pemanfaatan sarana dan prasarana. PBJ mengikuti ketentuan Perpres No 16/2018. Manajemen BMN diatur dalam PP No. 27/2014.
2. Pola pengelolaan keuangan mengikuti pola pengelolaan keuangan negara pada umumnya.
3. Governance
  - 1) Unsur Penyusun Kebijakan: Senat PT yang menjalankan fungsi penetapan dan pertimbangan pelaksanaan kebijakan akademik
  - 2) Unsur Pelaksana Akademik: Pemimpin PT yang menjalankan fungsi penetapan kebijakan non akademik dan pengelolaan PT untuk dan atas nama Menteri
  - 3) Unsur Pengawas dan Penjaminan Mutu: satuan pengawas internal yang menjalankan fungsi pengawasan nonakademik untuk dan atas nama pemimpin PTN.

- 4) Dewan penyantun atau nama lain yang menjalankan fungsi pertimbangan nonakademik dan fungsi lain yang ditetapkan statuta
  - 5) unsur penunjang akademik atau sumber belajar
  - 6) unsur pelaksana administrasi atau tata usaha
  - 7) pemilihan rektor mengikuti Permenristekdikti No. 19/2017 yang didalamnya mengatur suara 35% menteri dalam pemilihan rektor.
4. Akuntabilitas Publik; Akuntabilitas diwujudkan melalui:
- 1) kewajiban untuk menjalankan visi dan misi Pendidikan Tinggi nasional sesuai izin Perguruan Tinggi dan izin Program Studi yang ditetapkan oleh Menteri,
  - 2) Target Kinerja yang ditetapkan Menteri,
  - 3) Standar Nasional PT melalui sistem penjaminan mutu pendidikan tinggi yang ditetapkan Menteri, dan
  - 4) Ringkasan Laporan tahunan PT wajib diumumkan setiap tahun kepada masyarakat.

#### **PTN Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PTN PK-BLU)**

Pengelolaan PTN dengan pola pengelolaan PK-BLU untuk empat bentuk pengaturan seluruhnya sama dengan PTN Satker kecuali pada pengelolaan keuangannya. Secara umum PTN PK-BLU memiliki karakteristik sama dengan PTN Satker yaitu *teaching university*. Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) tidak harus disetor ke kas negara, namun boleh dikelola sendiri namun harus siap dan sanggup diaudit, boleh mengelola dana cadangan sendiri yang bersumber selain dari jasa layanan masyarakat dan APBN/APBD, juga hasil kerjasama dengan pihak lain, hasil usaha sendiri, dan hibah tidak terikat. PTN pola ini bercirikan antara lain:

- 1) Terdapat proses perencanaan anggaran,
- 2) Pengelolaan transaksi uang keluar dan masuk yang terdistribusi dari pusat ke masing-masing unit,
- 3) Terdapat proses pelaporan dan evaluasi kinerja keuangan,
- 4) Secara rutin diaudit oleh auditor publik dan dewan pengawas,
- 5) Adanya standar prosedur operasi (SOP) dan dilaksanakan untuk menjamin tercapainya standar pelayanan minimal (SPM),

- 6) Membuat dokumen pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat,
- 7) menunjukkan pola governance,
- 8) menyusun laporan keuangan pokok,
- 9) bertujuan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang pendidikan, terutama menyangkut Tridharma PT, dan
- 10) Terdapat dua jenis ketenagaan yaitu PNS dan Pegawai BLU.

Secara umum PTN dengan pola PK-BLU memiliki RENSTRA, RENOP, Rencana Strategis Bisnis, dan RKA, serta setiap tahun melaporkan kontrak kinerja kepada KemenKeu dan Kemristekdikti. PBJ mengikuti ketentuan Perpres No 16 tahun 2018. Manajemen BMN mengikuti PP No 27/2014 seperti PTN Satker.

### **PTN Badan Hukum (PTN-BH)**

#### **1. Otonomi Pengelolaan PT**

Secara umum PTN-BH mengarah kepada *social entrepreneur university/research university* dengan ciri utama penciptaan ipteks baru melalui riset dan pendidikan pascasarjana, difusi ipteks ke masyarakat luas melalui riset dan pengabdian pada masyarakat. Unsur utama PTN-BH adalah program studi mono-disiplin dan multi dan lintas disipliner, kelompok penelitian dinamis dan interaksional, kegiatan pengajaran terintegrasi dengan kegiatan penciptaan dan difusi ipteks di kelompok-kelompok penelitian dan pusat pengabdian kepada masyarakat. Ciri lainnya adalah struktur organisasi fleksibel dan adaptif, dan sistem administrasi yang bekerja dalam kompleksitas dan logika non-linier.

PTN-BH memiliki otonomi yang lebih luas dari PTN Satker dan PTN PK-BLU dengan otonomi bidang akademik ditambahkan otonomi dalam pembukaan, perubahan, dan penutupan Program Studi. Untuk otonomi non akademik sama dengan otonomi PTN PK-BLU namun dengan beberapa penambahan untuk penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan organisasi dengan otonomi dalam struktur organisasi dan tata kerja dan sistem pengendalian dan pengawasan internal. Untuk penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan keuangan ditambahkan otonomi dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran jangka



pendek dan jangka panjang, tarif setiap jenis layanan pendidikan, penerimaan, pembelanjaan, dan pengelolaan uang; melakukan investasi jangka pendek dan jangka panjang, dan memiliki utang dan piutang jangka pendek dan jangka panjang. memiliki otonomi mengelola keuangannya termasuk mengelola dana cadangan sendiri yang diperoleh dari kerjasama dgn pihak lain, hasil usaha sendiri, dan hibah tak terikat.

Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan kemahasiswaan sama dengan PTN lainnya. Untuk penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan ketenagaan ditambahkan persyaratan dan prosedur penerimaan dan pemberhentian sumber daya manusia. PTN-BH memiliki sumber daya manusia PNS dan Pegawai PTN-BH; dan untuk penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan pemanfaatan sarana dan prasarana ditambahkan pemilikan sarana dan sarana. Kekayaan awal PTN-BH berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah. PBJ dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi dan ekonomis, sesuai praktik bisnis yang sehat. Untuk pengadaan barang dan jasa yang bersumber dari pemerintah/pemerintah daerah mengikuti ketentuan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah, sementara untuk pengadaan barang dan jasa dari PTN-BH mengikuti aturan yang ditetapkan oleh Rektor. Demikian pula untuk manajemen barang milik PTN-BH.

2. Pola Pengelolaan PT; mengikuti Pola PTN sebagai Badan Hukum
3. Tata Kelola PT untuk PTN-BH adalah sebagai berikut.
  - 1) Unsur Penyusun Kebijakan: majelis wali amanat yang menjalankan fungsi penetapan, pertimbangan pelaksanaan kebijakan umum, dan pengawasan nonakademik
  - 2) Unsur Pelaksana Akademik: Pemimpin PT yang menjalankan fungsi pengelolaan PT dan bertanggung jawab kepada majelis wali amanat
  - 3) Senat akademik yang menjalankan fungsi penetapan kebijakan, pemberian pertimbangan, dan pengawasan di bidang akademik
  - 4) Unsur Pengawas dan Penjaminan Mutu. Unsur pengawas: komite audit dibentuk oleh majelis wali amanat untuk menjalankan fungsi pengawasan nonakademik

- 5) unsur penunjang akademik atau sumber belajar
  - 6) unsur pelaksana administrasi atau tata usaha
4. Akuntabilitas Publik
- Akuntabilitas PT diwujudkan melalui pemenuhan atas:
- 1) kewajiban untuk menjalankan visi dan misi Pendidikan Tinggi nasional sesuai izin PT dan izin Program Studi yang ditetapkan oleh Menteri
  - 2) Target Kinerja yang ditetapkan Majelis Wali Amanat
  - 3) Standar Nasional Pendidikan Tinggi melalui sistem penjaminan mutu pendidikan tinggi yang ditetapkan Menteri
  - 4) Ringkasan Laporan Tahunan PT wajib diumumkan setiap tahun kepada masyarakat.

### **Perguruan Tinggi Swasta (PTS)**

Perguruan Tinggi Swasta adalah PT yang didirikan dan/ atau diselenggarakan oleh masyarakat dengan membentuk Badan Penyelenggara berbadan hukum yang berprinsip nirlaba dan wajib memperoleh izin dari Menteri. Badan Penyelenggara adalah yayasan, perkumpulan, atau badan hukum nirlaba lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara umum PTS memiliki karakteristik *Teaching university*.

1. Otonomi Pengelolaan PT; Otonomi pengelolaan diatur oleh Badan Penyelenggara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan terdiri atas Otonomi Akademik dan Otonomi nonAkademik yang meliputi.
  - 1) Mengatur organisasi dan mengambil keputusan sendiri
  - 2) Pengelolaan SDM; terdiri atas Pegawai Yayasan dan PNS DPK
  - 3) Pengelolaan aset; terdiri antara lain pengadaan, pengelolaan vendor, pemesanan, penerimaan aset, manajemen inventaris, penilaian inventaris, penelusuran inventaris, dan penghapusan. Secara keseluruhan kegiatan pengelolaan barang dan jasa yang meliputi kegiatan yang dimulai dari perencanaan keberadaannya sampai dengan penghapusan.

- 4) Pengelolaan keuangan; secara umum pengelolaan keuangan PTS adalah sepenuhnya wewenang Yayasan yang tunduk kepada undang-undang Yayasan.
2. Pola Pengelolaan PT, ditetapkan oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Tata Kelola PTS; Ditetapkan oleh Badan Penyelenggaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara umum terdiri atas Yayasan sebagai pendiri PTS; Unsur Pimpinan Universitas: Rektor dan Para Pembantu Rektor; Senat: Senat Universitas dan Senat Fakultas; Dewan Penyantun; Unsur Pelaksana Akademik; Unsur Pelaksana Administrasi: Biro, Bagian, Subbagian sesuai struktur organisasi; dan Unsur lain yang dianggap perlu. Umumnya PTS memiliki Rencana Strategis, dan Rencana Operasional.
4. Akuntabilitas Publik; Akuntabilitas PTS diwujudkan melalui pemenuhan atas:
  - 1) kewajiban untuk menjalankan visi dan misi Pendidikan Tinggi nasional sesuai izin PTS dan izin Program Studi yang ditetapkan oleh Menteri
  - 2) Target Kinerja yang ditetapkan Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
  - 3) Standar Nasional Pendidikan Tinggi melalui sistem penjaminan mutu pendidikan tinggi yang ditetapkan Menteri.
  - 4) Ringkasan Laporan tahunan PTS wajib diumumkan setiap tahun kepada masyarakat.

Secara ringkas perbandingan 3 jenis PTN di Indonesia dituangkan dalam Tabel 2. berikut ini.

**Tabel 2.**

Deskripsi Perbandingan PTN-BH, PTN-PKBLU, dan PTN-Satker

Deskripsi	PTN-BH	PTN-PK BLU	PTN-Satker
Pengertian	Otonomi penuh dalam mengelola keuangan dan sumber daya, termasuk dosen dan tenaga kependidikan. PTN-BH beroperasi mirip dengan perusahaan BUMN. Didirikan pemerintah dengan status sebagai badan hukum publik yang otonom. Dahulu dikenal sebagai Badan Hukum Milik Negara (BHMN) dan Badan Hukum Pendidikan (BHP). Sampai dengan tahun 2016, terdapat 11 PTN BH.	Otonomi yang lebih terbatas dibandingkan PTN-BH. Pengelolaan institusi mirip dengan rumah sakit milik negara. Seluruh penerimaan non pajak (PNBP) dikelola secara otonomi dan dilakukan pelaporan ke negara	Sebagai satuan kerja kementerian. Seluruh pendapatannya, termasuk SPP mahasiswa harus masuk ke rekening negara (kementerian keuangan) terlebih dahulu sebelum digunakan
Segi Penetapan status	dengan peraturan pemerintah	dengan Keputusan Menteri Keuangan atas usul Menteri Ristek dan Dikti	dengan peraturan pemerintah
Rujukan pengelolaan	Merujuk pada UU PT, PP No. 4/2014 dengan juknisnya PP tentang Statuta PTN yang bersangkutan	Merujuk pada UU PT, PP No.74/2012 jo PP No. 23/2005 dengan juknisnya Kepmenkeu tentang penetapan status BLU pada PTN yang bersangkutan	

Deskripsi	PTN-BH	PTN-PK BLU	PTN-Satker
<p>Dasar Penetapan Tarif Layanan</p>	<p>Penetapan tarif biaya pendidikan berdasarkan pedoman teknis penetapan tarif yang ditetapkan menteri. Dalam penetapan tarif, wajib konsultasi dengan menteri. Tarif biaya pendidikan ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi mahasiswa, orang tua mahasiswa, atau pihak lain yang membiayai mahasiswa</p>	<p>tarif layanan BLU ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasar usulan pimpinan BLU dengan mempertimbangkan aspek kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan, serta kompetisi yang sehat</p>	<p>Mengikuti ketentuan Satuan Biaya dari Menteri Keuangan</p>
<p>Pola Pelaporan Keuangan</p>	<p>Pendapatan bukan PNBPN. Aset yang diperoleh dari usaha menjadi aset PTN-BH aset negara yang dipisahkan, aset berupa tanah yang berada dalam penguasaan PTN-BH yang diperoleh dari APBN merupakan BMN.</p>	<p>Pendapatan BLU dilaporkan sebagai PNBPN. Dari segi aset, aset BLU merupakan aset yang harus dikonsolidasi-kan dalam BMN</p>	<p>Seperti satuan kerja kementerian pada umumnya</p>
<p>Penyelenggaraan Program studi</p>	<p>Dari segi otonomi kampus, dapat mandiri dalam membuka dan menutup program studi yang dimilikinya,</p>	<p>tidak bisa membuka dan menutup program studi yang dimilikinya tanpa persetujuan Kemristekdikti.</p>	<p>Sama dengan PK-BLU</p>

Deskripsi	PTN-BH	PTN-PK BLU	PTN-Satker
Pengelolaan SDM (pendidik dan tenaga kependidikan)	Merujuk pada pasal 25 butir 4 PP no. 4/2014 yaitu berwenang menetapkan, mengangkat, membina dan memberhentikan tenaga tetap non PNS	Kewenangan mengangkat tenaga tetap non PNS ada di pasal 33 PP No.74/2012 jo PP No. 23/2005 Dosen Tetap Non PNS di yang memenuhi persyaratan pasal 10 Permendikbud No. 84/2013 dapat mengusulkan NIDN sesuai peraturan.	Mengikuti pola perekrutan PNS pada umumnya. Tidak berhak mengangkat tenaga non PNS dan P3K

(Sumber: Ildikti12.ristekdikti.go.id)

### **Reformasi UG dalam perspektif Teori Kontinjensi dan Teori Agensi**

Munculnya narasi model jaringan dan model neo-weberian menunjukkan bahwa reformasi UG tidak akan berhenti pada pemenuhan instrumen-instrumen NPM. UG yang multi-level, multi aktor, multi domain menunjukkan bahwa variabel-variabel kontingen lingkungan dan konteks menjadi bagian penting pembentukan model UG ideal. Berdasarkan paparan perkembangan reformasi UG sebelumnya, teori kontinjensi menyatakan tidak ada satupun model UG yang fit untuk semua keadaan atau konteks. Keberhasilan penerapan UG berbasis NPM di satu negara atau benua, tidak serta merta *fit* untuk di benua lainnya. Adopsi dan adaptasi atas faktor budaya *governance* sebelumnya, ideologi, sosial-politik, dan ekonomi pada model UG mutakhir suatu negara menjadi penentu keberhasilan reformasi UG. Selain itu dimensi regulasi, kepemimpinan akademik, kepemimpinan manajerial dan stakeholders, dan level kompetisi dapat menjadi faktor kontingen kesuksesan UG suatu negara.

Kunci sukses keberhasilan reformasi UG berikutnya adalah penerapan mekanisme agensi dalam model UG mutakhir. Kontrak, mekanisme pengawasan, insentif dan akuntabilitas publik adalah instrumen penting agensi yang terlibat dalam UG. Tarik menarik

kepentingan negara dan para pelaku *governance* lainnya (akademisi, pemimpin perguruan tinggi, stakeholders, pasar, dan masyarakat) yang diimplementasikan dalam instrumen-instrumen tersebut akan menemukan keseimbangan jika didialogkan secara intensif dan harmonis. Pada akhirnya delegasi kewenangan antara negara dan PT akan membentuk otonomi dan UG yang fit dengan lingkungan dan konteks pendidikan tinggi di tingkat lokal, nasional, dan global. Otonomi tidak berarti kebebasan akademik total; namun mengacu pada kemampuan dan hak PT menentukan tindakannya sendiri tanpa campur tangan yang tidak semestinya dari Negara, meskipun dalam konteks masih dipengaruhi oleh Negara.

#### IV. KESIMPULAN

Reformasi *Governance* pendidikan tinggi dunia dipicu oleh NPM yang diinspirasi oleh praktik bisnis sektor privat: isu globalisasi, privatisasi, dan marketisasi. *Governance* pendidikan tinggi bervariasi di belahan dunia dari model tradisional (state model) hingga model hybrid, model jaringan dan model neo-weberian. Otonomi perguruan tinggi hakekatnya adalah tawar menawar peran pengambilan keputusan dan delegasi wewenang dan tanggung jawab antara prinsipal (negara) dan agen (pengelola PT) dan disesuaikan dengan konteks. Harus ada *Alignment* kepentingan negara dan perguruan tinggi agar mampu menghasilkan UG yang berkinerja optimal.

Arah reformasi UG masa depan dari sudut pandang *equalizer governance* menunjukkan bahwa *state regulation* harus dikurangi, juga peran *academic self-governance* marginal. Akademisi sangat vital dalam *delivery* penelitian dan pengajaran dan berlomba-lomba dalam menemukan dan mentranfer ilmu pengetahuan. Pada saat yang sama, *stakeholder guidance*, *management self-governance*, dan kompetisi menjadi dimensi yang dominan dalam UG menurut NPM. Negara harus tetap memegang kendali dalam hal-hal berkaitan dengan penetapan tujuan. Persaingan pasar merupakan cara terbaik meningkatkan efisiensi dan menurunkan biaya. Pengendalian output lebih diutamakan daripada kontrol input, misalnya dalam evaluasi kinerja. Layanan jasa pendidikan yang lebih efektif dan efisien akan terwujud dengan menggunakan teknik-teknik sektor privat. Oleh karena itu manajer yang mumpuni sangat

dibutuhkan dengan keleluasaan bermanuver dan mengelola dengan caranya sendiri. Peningkatan kompetisi untuk memperoleh sumberdaya antar dan di dalam PT tergantung pada deregulasi juga kepemimpinan institusi yang sangat kuat. Keterlibatan pemangku kepentingan yang lebih besar seharusnya memberikan orientasi jangka panjang yang lebih luas untuk strategi kompetitif.

*Bapak/Ibu hadirin sekalian,*

Sebelum saya mengakhiri orasi ini, perkenankan saya mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan segala nikmat yang takterbatas dan menitipkan amanah jabatan akademik kepada saya. Semoga hamba istiqomah menunaikan amanah, syukur nikmat dan tidak kufur nikmat senoktahpun.  
Rasulullah Muhammad SAW yang telah memimpin dan memandu saya dalam lautan ilmu dan perjalanan spiritual menuju insan kamil.  
Para alim ulama cerdik cendekia yang telah merintis dan menuliskan pengetahuan serta menginspirasi perjalanan keilmiah saya.
2. Rektor UT saat ini, Prof. Ojat Darajat, M.Bus., Ph.D., dan rektor UT Terdahulu: Prof. Tian Belawati, Prof. Atwi Suparman, Prof. Bambang Sutjiatmo, Prof. Benny Suprpto, dan Prof. Setijadi. Terima kasih atas segala dukungan dan restunya sehingga saya dapat berkarir di UT sampai pada puncak karir akademik saat ini.
3. Seluruh civitas akademika UT, dosen dan tenaga kependidikan.
4. Sahabat yang mengulurkan salam hangatnya di jembatan FE saat saya pertama tiba di FE UT seraya berkata “selamat bergabung” dan juga yang senantiasa mendoakan dengan panggilan kepagian sejak lebih 18 tahun lalu hingga saat ini dengan memanggil saya “Prof.”. Mas Hendrian
5. Sahabat saya yang mampu menuliskan dan mengingatkan pikiran-pikiran ilmiah maupun tidak ilmiah saya selama di Jurusan Akuntansi UT, yang sebagian tertuangkan dalam artikel termuat di jurnal terindeks Scopus. Rini Dwiyani Hadiwijaja.



6. Sahabat Jurusan Akuntansi UT serta seluruh dosen dan tenaga pendidik FE UT. Karena sahabatlah saya bisa berdiri di sini.
7. Pengurus dan anggota FDAP, APSAE, YDAI, YCW, BMT BISS, Nahdliyyin struktural maupun kultural.
8. Guru, dosen dan sahabat saya di TK Pertiwi Demak, SDN Cangkringrengbang Demak, SMP1 Kudus, SMA1 Kudus, STIE Tridharma Bandung, PPs Unpad Ilmu Ekonomi dan Akuntansi, PPIA UI khususnya Promotor dan Pembimbing S3 saya: Hilda Rossieta, Ph.D dan Dr. Ancella A. Hermawan serta alm Abbas Ghozali, Ph.D.
9. Orang tua saya: H. Ch. A. Ambar (alm), Hj. Siti Fadhilah (almh), H. Runda Amin Supiatna (alm), Hj. Emun Maemunah (alm)
10. Kakak-kakak saya beserta keluarga: H. Ahmad Tohar, Dr. Supriyo Ambar (alm), Ndarini, H. Busro Hudoyo (alm), Untung Suprpto, H. Rofiki, B.Sc., Ambarwati, Nur Azis, S.H., Sri Hartati, Endang Suci Nihayati, Hj. Ipah Sutipah, Tati Sugiarti, Drs. Uhi Suhirna, M.T., Enin Suhensih, Titing Sunarti, S.Pd. Hj. Leni Suherni, S.E., M.Si, dan Nono Suwarno.
11. Bidadari Surga, istri tercinta: Hj. Een Sueni, S.E., M.Si dan anak-anak permata hati, ahlullah: Elina Sabella Ambari, Zayd Maulana Ambari, Abdel A'la Musyahidan Al Ambari, dan Zakiyya Nafisah Ambari.
12. Seluruh handai taulan yang berperan secara langsung maupun tidak langsung dalam kehidupan saya, dulu sekarang dan yang akan datang yang tidak dapat disebutkan satu persatu namun tidak mengurangi rasa hormat sedikitpun.

Terima kasih

Wallahul Muwaffiq ila aqwamit Tharieq

Wassalaamu'alaykum wr.wb.

## REFERENCES

- Adger, W. Neil., and Andrew J. Jordan. 2009. *Governing Sustainability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Amaral, Alberto., Magalhães, António. 2001. On markets, autonomy and regulation the Janus Head revisited. *Higher Education Policy*, Volume 14, Issue 1, March 2001, pages 7-20
- Anggriawan, F.F., Nurkholis. (2014). Good Corporate Governance in the Public Service Agency (Case Study at University of Brawijaya Malang). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB, Vol 2, No 2, Semester Genap 2013/2014*. [Jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/1205/1112](http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/1205/1112)
- Bae, Hee-Sung. 2011. The relationships between environment, integration and performance in supply chain contexts. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. Vol 27 (1) pages 061-090
- Battilana, J., Casciaro T. 2012. Change agent, networks, and institutions: A contingency theory of organizational change. *Academic of Management Journal* 55 (2), pages 381-173
- Boezerooj, P. 2006. *E-learning Strategies of Higher Education Institution: an Exploraty Study into the Influence of Environmental Contingencies on Strategic Choice of Higher Education Institutions with Respect to Integrating e-learning in their Education Delivery and Support Processes*. Postbus 217. 7500 AE Enshede
- Braun, D. and Merrien, F. X. 1999. "Governance of Universities and Modernisation of the State: Analytical Aspects". In Braun, D., and Merrien, F. X. (eds). *Towards a new model of university governance* (pp. 9-53). London. Jessica Kingsley
- Broucker, B., de Wit, K. 2015. New Public Management in higher education. In J. Huisman, H., de Boer, D.D. Dill, M Souto Otero (eds) *Internation hanbook of higher education policy and governance*, pp. 57-75. London. Palgrave Macmillian

- Brown Jr, William O. 2001. Faculty participation in university governance and the effects on university performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Volume 44, Issue 2, February 2001, pages 129-143
- Calugareanu, Simona. *Higher education governance in Romania - Governance Equalizer Analysis*. [https://www.academia.edu/9421480/Higher\\_education\\_governance\\_in\\_Romania](https://www.academia.edu/9421480/Higher_education_governance_in_Romania)
- Capano G, Pritoni A. 2019. Varieties of hybrid systemic governance in European Higher Education. *Higher Education Q*;73:10–28. <https://doi.org/10.1111/hequ.12180>
- Capano, G., Rayner, J., Zito, A. 2012. Governance from the bottom up: Complexity and divergence in comparative perspective. *Public Administration*, 90(1), 56–73
- Capano, G., Regini, M., Turri, M. 2016. *Changing governance in universities. Italian higher education in comparative perspective*. London, UK: Palgrave Macmillan
- Carnegie, G.D. 2009. The ABC of University Governance. *Campus Review*, 19(9), 8
- Christensen, T., Gornitzka, A., Maassen, P. 2014. Global pressures and national culture. In P. Mattei (ed), *University adaptation in difficult economic times* (pp.30-51). Oxford. Oxford University Press
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system. Academic organization in cross national perspective*. Berkeley: University of California Press
- Clark, B. R. (2004). *Sustaining change in universities*. Berkshire: Open University Press/SRHE
- Considine, D. 2004. *University Governance, Corporations And Culture: The Impact of Corporate Law on The Development of Appropriate*

*Regulation, Compliance and Recognition of Diverse University Cultures*. Paper proceedings of the Australian University Quality Forum, Adelaide, Australia-9 Juli 2004. (ISBN: 1877090336) (ISSN: 1446-4268) <http://trove.nla.gov.au/version/166839401>

David, Amarkona., Kodua, Lois Tweneboa., Ogunwemimo, Tobi Michael. 2018. Governance in Higher Education: a comparative study on Ghana and China. *Research on Humanities and Social Sciences*. Vol 8., No. 20. ISSN 2224-5766 (paper) 2225-0484

de Boer, H. F., Huisman, J. (Accepted/In press). 2020. Governance Trends in European Higher Education. In G. Capano, & D. Jarvis (Eds.), *Convergence and Diversity in the Governance of Higher education: Comparative Perspectives* (Cambridge Studies in Comparative Public Policy). Cambridge University Press.

de Boer, H. F., Huisman, J., Meister, Scheyet, C. 2010. Supervision in modern university governance board under scrutiny. *Studies in Higher Education*. 35(3). 317-333

de Boer, Harry F., Enders, Jurgen., Schimank, Uwe. 2008. Comparing Higher Education Governance System in Four European Countries. In N.C.Saguel and P. Jaccard (eds). *Governance and Performance of Education Systems*, 35-54. 2008. Springer

de Boer, Harry, Enders, Jürgen, Schimank, Uwe 2005. On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria and Germany. In D. Jansen (ed.). *New Forms of Governance in Research Organisations*. Dordrecht: Springer 137-152.

de Boer, Harry, Jongbloed, B.W.A. 2012. A cross-national comparison fo higher education markets in western Europe. In A. Curat., P. Scott, L., Vlasceanu and LWilson (eds.). *European higher education on the crossroads: between the Bologna Process and national reform*, pp. 553-571. Dordrecht: Springer

- de Boer, HF. 2006. Governance in het hoger onderwijs. In: van Hout H, ten Dam G, Mirande M., Terlouw C., Willems J., *Vernieuwing in het hoger onderwijs. Onderwijskunding hanboek*. Van Gorcum. Assen, pp 327-340.
- Direktorat Kelembagaan dan Kerjasama Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Dirjen Dikti Kemendikbud). 2014. *Good University Governance*. <http://luk.staff.ugm.ac.id/atur/statuta/latih/2014/>
- Dobbins, M. 2017. Convergent or divergent Europeanization? An analysis of higher education governancereforms in France and Italy. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 177-199
- Donaldson, L. 2001. *The Contingency Theory of Irganization*. Thousand oaks, Sage Publications. London
- Donaldson, L. 2006. The Contingency theory of organization design: Challenges and opportunities, in “Organization Design: The evolving State-of State-of-the-Art” R.M. Burton, B. Eriksen, D.D. Hakonson, C.C. Snow. *Harardcover*, pages 19-40
- Donina, D., Meoli, M., Paleari, S. 2015. The new institutional governance of italian state universities what role for the new governing bodies? *Tertiary Education and Management*. 21(1) 16-28
- Donina, Davide., Paleari, Stefano. 2018. New public management: global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structures in the Napoleonic administrative tradition. *Higher Education*. <http://doi.org/10.1007/s10734-018-0338-y>. Springer Nature B.V.
- Enders,J., de Boer, H., File, J., Jongbloed, B., Westerheijden, D. 2011. Reform of higher education in Europa. In Enders,J., de Boer, H., Westerheijden, D. (eds.). *Reform of higher education in Europa* (pp. 1-10). Dordrect: Sense Publishers

- Enders, J., De Boer, H., Weyer, E. 2013. Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education revisited. *Higher Education*, 65(1), 5–23
- Eurydice. 2008. *Higher education governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Europe Unit
- Fagerberg, J., Mowery, D.C., Nelson, R.R. 2005. *The Oxford handbook of innovation*. Oxford. Oxford University Press
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. 2008. The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56 (3), 325-348
- Ferlie, Ewan., Andresani, Gianluca. 2009. United Kingdom from Bureau Professionalism to New Public Management?. In: *Paradise C., Reale E., Bleiklie I., Ferlie E. (eds) University Governance. Higher Education Dynamics, vol 25*. Springer, Dordrecht
- Ferlie, Ewan., Musselin, C., Andresani, Gianluca. 2009. the steering of higher education system: a public management perspective. *Higher Education*. 56(3), 3235-348
- Frederickson HG. 1999. the repositioning of American public administration. *Political Science and Politics* 32: 701-711
- Gornitzka, A., Maassen, P. 2007. An instrument for national policy agendas: the hierarchical vision. In: P. Maassen and J.P. Olsen, eds. *University Dinamics and European integration*. Dordrecht: Springer, 81-98
- Gornitzka, A., Maassen, P., & de Boer, H. 2017. Change in university governance structures in continental Europe. *Higher Education Quarterly*, 71(3), 274-289
- Hall, R.H. 1991. *Organizations, structures, processes and outcomes*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

- Harris, J., dan G. Cunningham. 2009. The Time are Changing: A Call for Governing Boards of Universities to Awaken to Sarbanes-Oxley and Practices of Good Governance. *Decision Line*, 40 (5), 21
- Heitor, M., Horta, H. 2014. Democratizing higher education and access to science: the Portuguese reform 2006-2010. *Higher Education Policy*, 27(2), 239-257
- Henard, Fabrice., Mitterle, Alexander. 2010. *Governance and Quality Guidelines in Higher Education*. OECD
- Howlett, M. 2005. What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy-implementation styles. In P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government. From instruments to governance* (pp. 311–350). Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press
- Howlett, M. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89.
- Huisman, J. (Ed.). 2009. *International perspectives on the governance of higher education*. London, UK: Routledge.
- Hussin, Sufean., Asimirin, Soaib. 2010. *University Governance and Development Autonomy. International Conference on Islam and Higher Education*. Kuala Lumpur
- Jensen, C. Michael., William H. Meckling. 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial economic* 3, pages 305-360
- Jongbloed, B., H. de Boer, J. Enders, J. File. 2010. *Progress in higher education reform across Europe-Funding Reform*. Centre for Higher Education Policy Studies, Twente

- Kaihatu, Thomas S. 2006. Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia. *Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan*, Vol.8, No. 1, hal. 1-9
- Kardos, Mihaela. 2012. The reflection of good governance in sustainable development strategies. *Procedia-Social and behavioral Sciences* 58. pages 1166-1173
- Kennedy, K.J. 2003. Higher education governance as a key policy issue in the 21<sup>st</sup> century. In *Educational Research for Policy and Practice*, 2, 55-70
- Kim, Terri. 2008. Changing university governance and management in the UK and elsewhere under market conditions: issues of quality assurance and accountability. *Intellectual Economics*. No 2 (4) pages 35-42
- Klein, P. G. 2005. The make-or-buy decision: Lessons from empirical studies. In C. Menard and M.M. Shirley (eds) *Handbook of New Institutional Economics*, pp. 435-464. Dordrecht: Springer
- Kohler, J., Huber, J. 2006. *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market force*. Strasburg: Council of Europe Publishing.
- Kretek, P. M., Dragsic., Z., Kehm, B. M. 2013. Transformation of university governance: on the role of university board members. *Higher Education*, 65(1), 39-58
- Lafferty, M.M. 2004. *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Lambert Review. 2003. Lambert Review of Business-University Collaboration. [http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/lambert\\_review\\_final\\_450.1151581102387.pdf](http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/lambert_review_final_450.1151581102387.pdf). Retrieved 9 June 2017



- Laporan Pelaksanaan Tugas dan Wewenang DE kepada Majelis Akreditasi BAN-PT 2019
- Laporan Kinerja 2019 Dirjen Kelembagaan IPTEK dan DIKTI Kemristekdikti
- Leach, R., J.P. Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave
- Lei, Qianhua., Bingxuan Lin, Minghai Wei. 2013. Types of agency cost, corporate governance and liquidity. *Journal of Accounting and Public Policy*, Volume 32, Issue 3, May–June 2013, Pages 147-172
- Loorbach, D.A. 2007. *Transition Management: new mode of governance for sustainable development*. Doctoral Thesis. Erasmus University
- Maassen, P. 2003. -Shifts in Governance Arrangement, J in A Amaral et al. (eds). *the higher education managerial revolution?* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston London, pp. 31-53
- Maassen, P., A. Gorntizka. 1999. Integrating two theoretical perspectives on organizational adaptation. In *Jongbloed, J., P. Maassen, dan G. Neave. From the eye of the storm, Higher Education's Changing Institution*. Kluwer: Dordrecht, pages 295-316
- Maassen, Peter., Moen, Eli., Stenskaer, Bjorn. 2011. Reforming higher education in the Netherlands and Norway: the role of the state and national modes of governance, *Policy Studies*, 32:5, 479-495.
- Mineur, Eva. (2007). Towards Sustainable Development: Indicators as a tool of local governance. *Department of Political Science. Umea University. Sweden Research Report. Printed by : Print & Media*
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand, J. Lampel. 1998. *Strategy Safari. A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York

- Morgan, G. 1986. *Images of Organization*. London
- Muktiyanto, Ali. 2016. *Good University Governance and Performance of Study Program: The influence of Implementation of Accounting Management, Management Techniques, and Strategy Priority Choices as Fit Mediation Model*. Disertasi PPIA UI. Depok
- Musselin, C., Teixeira, P. N. 2014. *Reforming higher education: public policy design and implementation*. Dordrecht: Springer
- OECD. 2003.. Chapter 3: Changing patterns of governance in higher education. In *Education Policy Analysis*
- .Paris: OECD.OECD. 2005. University education in Denmark. Paris, France
- OECD. 2007. Country Report Norway. OECD Thematic Review of Higher Education. Paris
- OECD. 2008. Tertiary education for the knowledge society. vol 1. OECD. Paris
- Olsen, J.P. 2009. Democratic government, institutional autonomy and the dynamic of change. *West european politics*, 32 (3), 439-465
- Ordorika, I. 2003. The limit of university autonomy: power and politics at the Universidad national autonoma de Mexico.in *Higher Education*, 46: 361-388
- Petrie, Murray. 2002. [Institutions, Social Norms and Well-being](#), *Treasury Working Paper Series 02/12*, New Zealand Treasury
- Pierre, J., Peters, B.G. 2000. *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Maximillian
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and The Public Services: Case or Cultural Change in The 1990s?* (second edition). Blackwell, Oxford

- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2011. *Public management reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C., Dan, S. (2011). *The impact of the new public management in Europe: a meta-analysis*. COCOPS. Retrived from [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1\\_Deliverable1\\_Meta-analysis\\_Final.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf)
- Quyên, Do Thi Ngoc. 2014. Developing university governance indicators and their weighting system using a modified delphi method. *Procedia-Socia and Behavioral Sciences 141*, pp 828-833
- Reed, M.L., Meek, L., Jones, G.A. 2002. – introduction, J in A Amaral, G.A. Jones, B. Karset. (eds), *governing higher education: national perspectives on institutional governance*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston London, pp. XV-XXX1.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The new governance. Governance without government. *Political Studies*, 44, 652-667
- Ring, I., & Schroter-Schlaack, C. 2010. *Instrument mixes for biodiversity policies*. Leipzig, Germany: Helmholtz Centre for Environmental Research
- Salama, Feras M., Karl Putnam. 2013. The Impact of Corporate Governance on the Financial Outcomes of Global Diversification. *The International Journal of Accounting*, Volume 48, Issue 3, September 2013, Pages 364-389
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. 2008. *Tertiary education for the knowledge society*. Volume 1. Special features: governance, funding, quality. Paris: OECD
- Scott, W.R. 1992. *Organizations: Rational, Natural and Open System*. Englewood Cliff: Prentice-Hall
- Shattock, M.L. (Ed.). 2014. *International trends in university governance*. London, UK: Routledge.

- Shattock, Michael. 2006. *Managing and Good Governance in Higher Education*. Maidenhead, Berkshire: Open University Press
- Speklé, Roland F., Verbeeten, Frank H.M. 2014. The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, Volume 25, Issue 2, June 2014, Pages 131-146
- Stoker, G. 1998. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. Vol 50. No. 1:17-18
- Stoner, J.A.F., R.E. Freeman. 1989. *Management*. Fourth edition. Englewood Cliffs.
- Sumarni, Sri. (2009). *Good University Governance dan Implikasinya terhadap Pengembangan Program Studi Pendidikan Agama Islam Fakultas Tarbiyah-UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*. *Jurnal PAI Vol VI no 1 2009*. [Digilib.uin-suka.ac.id/8730](http://digilib.uin-suka.ac.id/8730)
- Toivonen, Aurélie., Toivonen, Petri U. 2014. The transformative effect of top management governance choices on project team identity and relationship with the organization — An agency and stewardship approach. *International Journal of Project Management*, Volume 32, Issue 8, November 2014, Pages 1358-1370
- UNDP. (1997). Governance for Sustainable Human Development. *UNDP Policy Paper*. Diunduh pada tanggal 15 Juni 2015 melalui website <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
- Van Vaught, F. 1995. *Policy models and policy instruments in higher education: the effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions*. Vienna: Institute for Advance Studies.
- Verhoest, K., Thief, S., van Bouckaert, G., Laegreid, P. 2012. *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*. London: Palgrave

Williamson, O.E. 1991. Strategizing, economizing, and economic organization. *Strategic Management Journal*, 12 (2),75-94

World Bank. 1992. Governance and development. *Report no 10650*

Xue, Shuang., Yun Hong. 2015. Earning management, corporate governance and expense stickiness. *China Journal of Accounting Research* xxx (2015) xxx-xxx <http://dx.doi.org/10.1016/j.cjar.2015.02.001>



UNIVERSITAS TERBUKA

**UNIVERSITAS TERBUKA**

Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang,  
Tangerang Selatan - 15437, Banten - Indonesia  
Telp. 021-7490941, Faks. 021-7490147  
Website. [www.ut.ac.id](http://www.ut.ac.id)