

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Good Governance

1. Pengertian Good Governance

Menjelang berlangsungnya reformasi politik di Indonesia atau sekitar tahun 1996, beberapa lembaga internasional seperti *United Nations Development Programme* (UNDP) dan *World Bank*, memperkenalkan terminologi baru yang disebut sebagai *Good Public Governance* atau *Good Governance*. Menurut Weiss dalam Suharko (2005:52-53), “konsep tata pemerintahan (*Governance*) bukanlah konsep yang baru, tetapi setua usia sejarah umat manusia”.¹² Namun baru sejak 1980-an konsep tersebut menjadi bagian dari perdebatan intelektual. Terdapat konsensus bahwa konsep tata pemerintahan (*Governance*) umumnya lebih luas dibanding konsep pemerintahan (*Government*). Bahkan definisi tentang tata pemerintahan secara substansial sangat bervariasi. Para ahli dan berbagai organisasi internasional memiliki definisi sendiri-sendiri tentang tata pemerintahan.

Istilah *Good Governance* sering digunakan dalam beberapa penelitian, khususnya disiplin ilmu sosial. Cagin dalam Syahriani (2009:121) mengemukakan “konsep

¹² Suharko. 2005. *Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*. Yogyakarta. Tiara Wacana.

Governance merujuk pada institusi, proses, dan tradisi yang menentukan bagaimana kekuasaan diselenggarakan, keputusan dibuat, dan suara warga didengar”. “*Governance refers to the institution, processes, and traditions which devine how powers is exercised, how decisions are made, and how citizens have their say.*” Definisi yang hampir sama dikemukakan oleh *Institute on Governance* (IOG) dalam Syahrani (2009:121) “*governance refers to the institution, processes, and traditions which devine how powers is exercised, how decisions are made, and how decisions are made on issues of public concerns.*”¹³

Istilah *Governance* diatas menunjukkan suatu proses dimana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi, kohesi dan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahan di mana pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat. Secara konseptual pengertian kata baik (*Good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*Good Governance*) mengandung dua pemahaman, yakni: 1) Nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial, 2) Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan.

¹³ Syahrani., Syakrani. 2009. *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, *Good Governance* diterjemahkan sebagai tata pemerintahan yang baik, namun ada yang menerjemahkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Di samping itu, arti yang lain *Good Governance* sebagai pemerintahan yang amanah. Jika *Good Governance* diterjemahkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, maka *Good Governance* dapat didefinisikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan secara partisipatif, efektif, jujur, adil, transparan dan bertanggungjawab kepada semua level pemerintahan.

Definisi *Good Governance* menurut ahli dan institusi negara, yakni antara lain menurut Kooiman dalam Sedarmayanti (2009:274) mengatakan bahwa “*Governance* merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut”.¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000, merumuskan arti *Good Governance* sebagai berikut: “Kepemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”.¹⁵ Sedangkan *World Bank* dalam Sedarmayanti (2009:273) mengartikan “*Good Governance* sebagai penyelenggara manajemen pembangunan solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan

¹⁴ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan Yang Baik)*. Bandung. PT Refika Aditama.

¹⁵ Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000. Tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

pencegahan korupsi secara politik dan administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menjalankan kerangka kerja politik dan hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan”.¹⁶

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) adalah seperangkat proses yang yang diberlakukan dalam organisasi baik negeri, sipil, maupun swasta untuk menentukan keputusan. *Good governance* juga dapat di artikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam tindakan dan kehidupan keseharian. Indikator pemerintah yang baik adalah jika mampu produktif dan memperlihatkan hasil dengan indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat dalam aspek produktivitas maupun dalam daya belinya, kesejahteraan spiritualitasnya terus meningkat dengan indikator rasa aman, tenang, dan bahagia serta rasa nasionalitas yang baik.

2. Aktor-Aktor Good Governance

Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagai sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (multi *stakeholders*), baik dari pemerintah maupun di luar pemerintah. Aktor-aktor *Good Governance* menurut Sedarmayanti (2009:280) antara lain:

¹⁶ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*. Bandung. PT Refika Aditama.

- a. Negara atau pemerintah: konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan-kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Dalam kaitannya dengan bidang pendidikan, pemerintah dan dinas-dinas yang berkaitan seperti dinas pendidikan. Negara sebagai salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga politik dan lembaga sektor publik. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari.
- b. Sektor swasta: pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal. Dalam bidang pendidikan, sektor swasta meliputi yayasan-yayasan yang mengelola sekolah swasta.
- c. Masyarakat madani: kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi.¹⁷

Dapat disimpulkan, dari ketiga aktor *Governance* tersebut merupakan unsur yang berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan,

¹⁷ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*. Bandung. PT Refika Aditama.

pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya. *Good Governance* memungkinkan adanya kesejajaran peran antara ketiga aktor di atas. Sebagaimana dalam pengembangan kapasitas *Good Governance*, ada yang disebut dengan perubahan dalam distribusi kewenangan yaitu telah terjadi distribusi kewenangan yang tadinya menumpuk di pusat untuk didesentralisasikan kepada daerah, masyarakat, asosiasi dan berbagai kelembagaan yang ada di masyarakat. Artinya saat ini pemerintah bukanlah satu-satunya aktor dalam pengambilan keputusan, masyarakat dan juga pihak swasta berkesempatan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan.

3. Prinsip-Prinsip Good Governance

Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*Governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional, adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan Lembaga Swadaya Masyarakat/organisasi non pemerintah) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya. Rencana Strategis Lembaga Administrasi Negara tahun 2000-2004, disebutkan perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan dan terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik yakni “proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, profesional menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia, desentralistik, partisipatif,

transparan, keadilan, bersih dan akuntabel, selain berdaya guna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa”.¹⁸

Banyak pendekatan dikembangkan oleh para ahli untuk mengukur tingkat keberhasilan dan pelembagaan *Good Governance*. UNDP mendekatinya dengan prinsip-prinsip, yang kemudian dikenal dengan prinsip-prinsip *Good Governance*. UNDP mengemukakan sembilan prinsip yakni:

a) Partisipasi (*participation*)

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif.

b) Penegakan hukum (*Rule of law*)

Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum. Tanpa diimbangi oleh sebuah hukum, dan penegakannya yang kuat, partisipasi akan berubah menjadi proses politik yang anarkis. Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia. Karakter dalam menegakkan *rule of law* yakni: 1) Supremasi hukum (*the supremacy of law*), 2) Kepastian hukum (*legal certainty*, 3) Hukum yang

¹⁸ Rencana Strategis Lembaga Administrasi Negara tahun 2000-2004.

responsif, 4) Penegakan hukum yang konsisten dan non diskrimnasi, dan 5) Independensi peradilan.

c) Transparansi (*Transparantion*)

Transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Aspek mekanisme pengelolaan negara yang harus dilakukan secara transparan setidaknya ada delapan aspek yaitu : 1) Penetapan posisi, jabatan atau kedudukan, 2) Kekayaan pejabat publik, 3) Pemberian penghargaan, 4) Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan, 5) Kesehatan, 6) Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik, 7) Keamanan dan ketertiban, dan 8) Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat.

d) Responsif (*Responsiviness*)

Peduli dan *stakeholder* lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. Pemerintah harus cepat tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat.

e) Orientasi kesepakatan (*consensus orientation*)

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur. Pengambilan keputusan melalui proses musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama.

f) Kesetaraan (*equity*)

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka, serta kesamaan dalam perlakuan pelayanan.

g) Efektivitas (*effectiveness*) dan efisiensi (*efficiency*)

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

h) Akuntabilitas (*accountability*)

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat.

i) Visi strategik (*strategic vision*)

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya, dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.¹⁹

¹⁹ UNDP. 1997. *Governance for Suitable Development-A Policy Document*. New York: UNDP.

Keseluruhan karakteristik atau prinsip *Good Governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri. Sehingga dapat disimpulkan bahwa terdapat empat prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:

- a. *Akuntabilitas*, adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
- b. *Transparansi*, pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya baik ditingkat pusat maupun daerah.
- c. *Keterbukaan*, menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
- d. *Aturan hukum*, pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdiri dari:

- a. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.
- b. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.

- c. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- d. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
- e. Demokrasi dan Partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.
- f. Efisiensi dan Efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
- g. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.²⁰

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengungkapkan prinsip-prinsip *Good Governance* antara lain yaitu akuntabilitas, transparansi, kesetaraan,

²⁰ <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/2581>

supremasi hukum, keadilan, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif dan efisien, dan berdaya saing.²¹

Dari berbagai prinsip diatas, jumlah komponen ataupun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *Good Governance*, yaitu akuntabilitas, transparasi, partisipasi, dan responsifitas. Penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* tidak terlepas dari peran pemerintah, swasta, masyarakat dan *stakeholder* yang berkepentingan demi memajukan pembangunan bersama yang berkesinambungan. Dengan demikian, maka wujud *Good Governance* adalah pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang solid, kondusif dan bertanggung jawab dengan menjaga kesinergisan antara pemerintah, swasta, masyarakat dan *stakeholder*. Terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, nyata dan *legitimate*, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berlangsung secara berkesinambungan, berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

²¹ www.lan.go.id

4. Indikator Good Governance

a. Indikator Transparansi

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN) dan Departemen Dalam Negeri (2002) menyebutkan bahwa transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.²²

Konsep transparansi lebih menunjuk pada suatu kondisi dimana segala aspek dari seluruh proses penyelenggaraan pelayanan dapat bersifat terbuka dan dapat diketahui dengan mudah oleh para pengguna layanan dan *stakeholders* yang membutuhkannya. Transparansi memiliki Indikator Minimal, yaitu: (1) Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik, (2) Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu. Kemudian transparansi memiliki Perangkat Pendukung Indikator, yaitu: (a) Peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, (b) Pusat/balai informasi, (c) Website, (d) Iklan Layanan Masyarakat, (e) Media Cetak, (f) Papan Pengumuman (Sedarmayanti, 2009).²³

²² Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri, 2002, hlm, 18, dalam jurnal <http://ejournal.narotama.ac.id/files/good%20governance.pdf>

²³ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*. Bandung. PT Refika Aditama.

Tabel 1. Indikator Prinsip Transparansi

Dimensi	No	Indikator
Transparansi	1.	Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik.
	2.	Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu.

Sumber: Sedarmayanti (2009:288)

b. Indikator Akuntabilitas

“Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atau tindakan seseorang, badan hukum, dan pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban” (Adisasmita, 2011:89).²⁴ Selanjutnya, Sedarmayanti (2009:288), “akuntabilitas yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban tugas yang jelas”.²⁵ Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggungjawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat, atau organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholder*).

Akuntabilitas memiliki Indikator Minimal yaitu: (1) Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan, (2) Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan. Kemudian, akuntabilitas memiliki Perangkat Pendukung Indikator, yaitu: (a) Mekanisme

²⁴ Adisasmita, Raharjo. 2011. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta. Graha Ilmu.

²⁵ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*. Bandung. PT Refika Aditama.

pertanggungjawaban, (b) Laporan tahunan, (c) Laporan pertanggungjawaban, (d) Sistem pemantauan kinerja penyelenggaraan Negara, (e) Sistem Pengawasan, (f) Mekanisme *reward and punishment*.

Tabel 2. Indikator Prinsip Akuntabilitas

Dimensi	No	Indikator
Akuntabilitas	1.	Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan.
	2.	Adanya sanksi yang ditetapkan pada setiap kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan.

Sumber: Sedarmayanti (2009:288)

d. Indikator Responsifitas

Responsifitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsifitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat. Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Organisasi yang memiliki

responsifitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Tangkilisan, 2005:177).²⁶

Dalam Sedarmayanti (2009:286), responsifitas merupakan kemampuan untuk memberikan reaksi yang cepat dan tepat dalam situasi khusus. Prinsip ini meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintah terhadap aspirasi masyarakat, tanpa terkecuali. Pemerintah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal penyusunan kebijakan. Sebagai fungsi pelayan masyarakat, pemerintah akan mengoptimalkan pendekatan kemasyarakatan dan secara periodik mengumpulkan pendapat masyarakat.²⁷

Prinsip Responsifitas memiliki Indikator Minimal yaitu: (1) Kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa terkecuali, (2) Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan dan berkurangnya jumlah pengaduan. Kemudian responsifitas memiliki Perangkat Pendukung Indikator, yaitu: (a) Adanya forum masyarakat, (b) Layanan *Hotline*, (c) Media komplain.

Tabel 3. Indikator Prinsip Responsifitas

Dimensi	No	Indikator
Responsifitas	1.	Kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa terkecuali.
	2.	Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan dan berkurangnya jumlah pengaduan.

Sumber: Sedarmayanti (2009:286)

²⁶ Tangkilisan, Hessel Nogi. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta. PT Gramedia Widiasarana Indonesia.

²⁷ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik)*. Bandung. PT Refika Aditama.

5. Kendala Mewujudkan Good Governance

Upaya perbaikan sistem birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas dalam mencari solusi perbaikan. Demikian pula masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur negara merupakan cerminan kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan. Banyaknya permasalahan birokrasi tersebut belum sepenuhnya teratasi, baik dari sisi internal maupun eksternal (Sedarmayanti, 2009:310-311).²⁸

Dari sisi internal, faktor demokrasi dan desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Dampak tersebut terkait dengan makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, meningkatnya tuntutan penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik antara lain transparansi, akuntabilitas, dan kualitas kinerja publik serta taat hukum. Secara khusus dari sisi internal birokrasi, berbagai permasalahan masih banyak yang dihadapi, antara lain pelanggaran disiplin, penyalahgunaan kewenangan, dan banyaknya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi (*e-goverment*) merupakan tantangan tersendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, baik, dan berwibawa. Hal tersebut terkait dengan makin meningkatnya

²⁸ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*. Bandung. PT Refika Aditama.

ketidakpastian akibat perubahan faktor lingkungan politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi dengan cepat (Sedarmayanti, 2009:310-311).²⁹

B. Good University Governance

1. Penerapan Prinsip-Prinsip Good University Governance

Pada awalnya, konsep *Good Governance* memang muncul dalam tataran korporasi dan institusi perguruan tinggi. Akan tetapi, perkembangan konsep *Good Governance* dalam dekade terakhir telah ditumbuhkan oleh lembaga-lembaga internasional menjadi sebuah konsep untuk dapat dipahami dalam konteks yang luas dan dijadikan dasar dalam menyusun konsep-konsep baru untuk institusi-institusi tertentu dengan mengadopsi prinsip-prinsip dasarnya.

Adapun yang perlu kita pahami adalah munculnya dua konsep tadi, *Good Governance* dan *Good Corporate Governance* dilatarbelakangi oleh kesadaran bahwa pengelolaan sebuah negara tidak dapat disamakan dengan penyelenggaraan sebuah korporasi. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan sifat dan tujuan dasar pembentukan kedua institusi tadi, dimana pengelolaan sebuah negara ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik sementara sebuah korporasi dibentuk untuk meraup keuntungan. Perbedaan sifat ini tidak mungkin dipungkiri. Akan tetapi, ada prinsip-prinsip yang dapat diterapkan dalam penyelenggaraan keduanya, dengan modifikasi-modifikasi tertentu untuk mengakomodasi sifat-sifat dan

²⁹ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*. Bandung. PT Refika Aditama.

tujuan dasarnya masing-masing, prinsip-prinsip itu diantaranya akuntabilitas, transparansi, *rule of law*, dan sebagainya.

Secara umum istilah *Good Corporate Governance* merupakan sistem pengendalian dan pengaturan perusahaan yang dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara berbagai pihak yang mengurus perusahaan (*hard definition*), maupun ditinjau dari "nilai-nilai" yang terkandung dari mekanisme pengelolaan itu sendiri (*soft definition*). Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan mendefinisikan *Good Corporate Governance* dari segi *soft definition* yaitu "komitmen, aturan main, serta praktek penyelenggaraan bisnis secara sehat dan beretika".³⁰

Jadi dapat disimpulkan bahwa *Good Corporate Governance* adalah sebuah konsep yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar mencapai keseimbangan antara kekuatan serta kewenangan perusahaan dalam memberikan pertanggungjawabannya kepada para *shareholders*. Melalui prinsip-prinsip *fairness, transparency, accountability, dan stakeholder concern*, penerapan *Good Corporate Governance* diyakini akan menolong perusahaan menuju ke arah yang lebih sehat, mampu bersaing, dikelola secara dinamis serta profesional. Ujungnya adalah daya saing yang tangguh, yang diikuti pulihnya kepercayaan publik pada produk-produknya.

Mengadopsi perkembangan-perkembangan tersebut, perguruan tinggi juga mengembangkan *Good University Governance* atau selanjutnya disingkat dengan

³⁰ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan,
<http://www.bpkp.go.id/dan/konten/299/good-corporate.bpkp>

GUG. Konsep *Good University Governance* menempatkan tiga unsur pendidikan tinggi yaitu penyelenggara, mahasiswa, dan *stakeholders*. Penyelenggara meliputi pimpinan beserta seluruh jajaran administrasinya, mahasiswa mewakili pihak yang secara langsung mendapatkan layanan perguruan tinggi, dan *stakeholder* berkaitan dengan kerjasama dan layanan publik universitas dengan berbagai unsur masyarakat termasuk lembaga pemerintahan dan swasta. *Good University Governance* lebih menekankan pada interaksi antara manajemen universitas, mahasiswa, dan masyarakat. Berpikir mengenai *Good University Governance* adalah berpikir mengenai bagaimana semua pihak mencapai tujuan-tujuan bersama pendidikan tinggi.

Inilah yang menjadi dasar munculnya wacana *Good University Governance* dalam penyelenggaraan sebuah institusi perguruan tinggi. Secara sederhana, *Good University Governance* dapat kita pandang sebagai penerapan prinsip-prinsip dasar konsep “*Good Governance*” dalam sistem dan proses *Governance* pada institusi perguruan tinggi, melalui berbagai penyesuaian yang dilakukan berdasarkan nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi dalam penyelenggaraan perguruan tinggi secara khusus dan pendidikan secara umum. Basis pada tujuan pengembangan pendidikan dan keilmuan akademik, pengembangan manusia seutuhnya. Yang lain ditempatkan sebagai alat atau cara, bukan tujuan dasar.

Menurut Hasbullah (2006:67), tingkat persaingan yang semakin tajam diantara Perguruan Tinggi di Indonesia membutuhkan perubahan yang fundamental untuk bisa bersaing, apalagi menargetkan untuk bisa berkiprah dalam kompetisi global. Oleh karena itu, diperlukan suatu transformasi pendidikan tinggi yang meliputi

restrukturisasi, rekonstruksi, reposisi dan revitalisasi berbagai fungsi dan komponen organisasi. Secara garis besar, ada tiga prasyarat keberhasilan transformasi perguruan tinggi di Indonesia, yaitu: (1) Penyelarasan secara bertahap struktur kelembagaan (program dan sumberdaya) dengan perilaku sivitas akademiknya untuk mencapai kinerja (*performance*) yang ditargetkan. Setiap anggota sivitas akademika harus mempunyai komitmen terhadap target mutu, ketetapan waktu, dan efektivitas program, (2) Orientasi proses akademik pada pelayanan dan kepuasan *stakeholders*, (3) Kemampuan untuk menerapkan management *best practice* dalam pengelolaan dan pengembangan perguruan tinggi. Untuk menjalankan ketiga syarat keberhasilan transformasi pendidikan di atas, maka sudah saatnya PTN menerapkan *Good University Governance* dalam pengelolaan penyelenggaraan pendidikan.³¹

Tentang *Good Governance*, salah satu yang dapat dipandang cocok untuk Perguruan Tinggi (PT) adalah rumusan Sudiyono (2004) tentang Prinsip *Good Governance*, yang disesuaikan dengan perguruan tinggi adalah sebagai berikut:

1. Transparansi

Sejauh mana kebijakan regulasi, program, kegiatan dan anggaran Perguruan Tinggi diketahui, dan dipahami oleh sivitas akademika sehingga mereka dapat berpartisipasi secara aktif.

³¹ Hasbullah. 2006. *Otonomi Pendidikan, Kebijakan Otonomi Pendidikan dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.

2. Partisipasi

Sejauh mana proses pengambilan keputusan strategis Perguruan Tinggi melibatkan secara partisipatif *stakeholders* eksternal dan internal, sehingga *stakeholders* dapat mendukungnya secara aktif.

3. Responsivitas

Sejauh mana kebijakan, regulasi, dan pengalokasian anggaran mendapat dukungan dan tanggapan positif dari sivitas akademika.

4. Efisiensi dan Efektivitas

Seberapa besar upaya pimpinan Perguruan Tinggi untuk membuat sivitas akademika faham, dan dapat memberi komitmen yang tinggi terhadap kebijakan, regulasi, dan program yang ditetapkan oleh pimpinan.

5. Akuntabilitas

Seberapa besar tingkat pertanggungjawaban pimpinan Perguruan Tinggi dalam menjalankan tugasnya.³²

Wacana *Good University Governance* sepertinya telah menjadi sebuah wacana umum yang cukup menarik untuk diadopsi dalam pencarian bentuk *Governance* yang baik untuk perguruan tinggi. Akan tetapi, menurut Misbahul (2012:17-19) ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan *Good University Governance* ini, terutama dalam hal penerapan prinsip-prinsip atau karakteristik dasarnya, yaitu:

³² Sudiyono. 2004. *Manajemen Pendidikan Tinggi*. Jakarta. PT Rineka Cipta.

1. Penentuan *stakeholders*. Inti dari proses *governance* yang baik adalah bagaimana hubungan antar *stakeholders* didalamnya. Untuk itu, maka kita terlebih dahulu perlu mendefinisikan siapa para *stakeholders* tersebut. *Stakeholder* pertama adalah warga kampus, yaitu mahasiswa, dosen, karyawan, dsb. Yang kedua adalah pihak-pihak diluar perguruan tinggi yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keberadaan perguruan tinggi. Kelompok *stakeholders* kedua ini berarti termasuk negara sebagai institusi yang menaungi perguruan tinggi, masyarakat umum, calon mahasiswa baru, sektor swasta dan sebagainya. Masyarakat secara umum merupakan entitas yang mendasari munculnya pendidikan tinggi, dan pada dasarnya pendidikan tinggi dibangun untuk mengabdikan pada masyarakat, tidak hanya untuk membekali individu-individu dalam memperoleh pekerjaan yang layak baginya. Penyelenggara perguruan tinggi pada hakikatnya harus mampu memberikan pertanggungjawaban pada seluruh *stakeholders* ini.

2. Pendefinisian peranan dan tanggung jawab masing-masing *stakeholders*. Hal ini harus didahului dengan pembangunan kesadaran dalam diri seluruh *stakeholders* bahwa mereka memiliki kepentingan dan karenanya harus turut berpartisipasi dalam penyelenggaraan perguruan tinggi.

3. Partisipasi. Partisipasi atau pelibatan aktif dari seluruh *stakeholders* merupakan sesuatu yang vital dalam penyelenggaraan *Governance* yang baik. Hal ini hanya dapat dilakukan apabila dari pihak *stakeholders* sendiri memiliki kesadaran untuk berpartisipasi dan ada kesempatan atau fasilitas yang terbuka seluas mungkin untuk itu. Kesempatan dan fasilitas ini harus disediakan oleh

pihak penyelenggara perguruan tinggi. Partisipasi atau pelibatan ini harus terbuka dalam setiap langkah dalam proses pembangunan atau penyelenggaraan perguruan tinggi. Artinya, usaha pelibatan harus mulai dilakukan sejak tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Selama ini, dalam praktiknya, usaha pelibatan atau kesempatan partisipasi hanya diberikan pada tahap implementasi sebuah program, sementara belum tentu seluruh *stakeholders* menyetujui program tersebut. Yang lebih parah lagi, “kesempatan” itu seringkali lebih bersifat sosialisasi program dari rektorat pada *stakeholders*. Seluruh *stakeholders* sudah harus mulai diberi kesempatan berpartisipasi sejak awal perencanaan program-program dan sasaran kedepan. Hal ini penting untuk menjaga komitmen seluruh *stakeholders* dan menjadi basis legitimasi program-program pembangunan.

4. Penegakkan hukum. Pelaksanaan fungsi-fungsi perguruan tinggi tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu, berikut sanksi-sanksinya, hendaknya merupakan hasil konsensus dari *stakeholders*, untuk meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan itu dapat disusun dalam bidang akademik maupun non-akademik. Yang perlu diperhatikan adalah aturan yang dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan *stakeholders* untuk berekspresi, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi perguruan tinggi dengan seoptimal mungkin.

5. Transparansi. Transparansi atau keterbukaan merupakan sebuah prasyarat dasar untuk menunjang adanya partisipasi dan menjaga akuntabilitas institusi.

Proses transparansi memerlukan ketersediaan informasi yang memadai dan kemudahan bagi seluruh *stakeholders* dalam mengakses informasi tersebut. Selain itu, transparansi memungkinkan seluruh *stakeholders* untuk dapat mengawasi dan mengevaluasi kinerja institusi. Dalam hal anggaran atau keuangan, transparansi ini menjadi sangat urgen, mengingat arus perputaran uang dalam institusi perguruan tinggi menjadi lebih besar dan kompleks. Akan tetapi, transparansi ini hendaknya tidak hanya dalam hal anggaran, melainkan seluruh dinamika yang terjadi dalam dinamika penyelenggaraan perguruan tinggi.

6. Responsivitas. Sifat responsif ini dapat kita bagi dalam dua konteks. Pertama, pihak penyelenggara perguruan tinggi harus mampu menangkap isu-isu dan permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam dinamika penyelenggaraan perguruan tinggi tersebut, mereka harus mampu merespon harapan-harapan *stakeholders* dan menyikapi permasalahan yang terjadi. Yang kedua, dalam konteks yang lebih luas, perguruan tinggi secara institusi harus mampu bersikap responsif terhadap permasalahan yang terjadi di lingkungan sekitarnya dan mampu bertindak atau berpartisipasi untuk menyikapinya. Pada dasarnya, pendidikan tinggi harus mampu responsif untuk menyikapi permasalahan-permasalahan di bangsa yang menaunginya dan selalu berusaha untuk memenuhi harapan-harapan dan amanat yang diembannya dari masyarakat.

7. Orientasi pada konsensus. Proses pengambilan segala keputusan atau kebijakan dalam penyelenggaraan perguruan tinggi hendaknya mengutamakan konsensus atau kesepakatan dari *stakeholders*.

8. Persamaan derajat dan inklusivitas. Seluruh prinsip-prinsip tadi hanya mungkin terwujud apabila ada satu kesepakatan mengenai persamaan derajat (*equity*) setiap entitas *stakeholders*. Artinya, paradigma yang dipakai bukanlah hierarkikal atau ada satu kelompok yang derajatnya lebih tinggi dibanding kelompok lain. Sebaliknya, paradigma yang dipakai adalah persamaan derajat dan adanya pemahaman bersama bahwa perbedaan antar *stakeholders* sebenarnya terletak pada peranan, tanggung jawab, dan amanat yang diemban. Dengan begitu akan tercipta rasa saling menghargai dan menghormati antar *stakeholders*, mengingat penyelenggaraan perguruan tinggi tidak akan berjalan dengan baik apabila salah satu dari peran masing-masing *stakeholders* tidak berfungsi. Selain itu, perlu dihilangkan kesan eksklusif, agar tercipta rasa kepemilikan dan komitmen yang besar dari semua *stakeholders* dan menciptakan pola hubungan yang baik antar *stakeholders*.

9. Efektifitas dan efisiensi. Output dari seluruh proses penyelenggaraan atau program-program yang digariskan harus tepat sasaran (efektif) atau sesuai dengan kebutuhan dan harapan *stakeholders*. Yang terutama adalah efektif dalam menunjang fungsi-fungsi pendidikan, khususnya dalam hal peningkatan mutu akademik dan riset. Selain itu, penyelenggaraan perguruan tinggi juga harus efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk melakukannya.

10. Akuntabilitas. Institusi perguruan tinggi harus mampu mempertanggungjawabkan seluruh rangkaian proses penyelenggaraan perguruan tinggi terhadap seluruh *stakeholders*, baik internal maupun eksternal, terutama pada masyarakat umum. Pertanggungjawaban ini dapat dilakukan secara rutin

dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, dalam hal anggaran setiap tahun perlu dilakukan proses audit, baik audit internal maupun audit eksternal yang dilakukan oleh akuntan publik. Hasil audit maupun laporan pertanggungjawaban lain harus dengan mudah dapat diakses oleh seluruh *stakeholders*. Selain itu, untuk mendukung akuntabilitas ini, prinsip transparansi juga harus diterapkan dengan benar.

11. *Values* yang harus dijunjung tinggi perguruan tinggi. Seluruh prinsip ini harus dilakukan dengan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai dan tujuan dasar yang dianut dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, dan diterapkan untuk menunjang pelaksanaan fungsi-fungsi dasar perguruan tinggi. Perguruan tinggi mengemban amanat dan harapan yang besar dari masyarakat, bangsa dan negara, sehingga penyimpangan dari nilai-nilai ini merupakan sebuah pengkhianatan terhadap amanat dan harapan itu.³³

Berdasarkan prinsip-prinsip diatas, secara umum ini merupakan prinsip yang harus di ikuti dalam penyelenggaraan perguruan tinggi apabila kita memang secara konsisten ingin menerapkan konsep *Good University Governance*. Aplikasi dari prinsip-prinsip ini sebenarnya secara luas dapat ditempatkan dalam hampir semua konteks permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan perguruan tinggi.

³³ Anwar, Misbahul. 2012. Penerapan Model Tata Kelola Keuangan Perguruan Tinggi Yang Baik Untuk Mewujudkan Good University Governance. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Organisasi Publik

1. Pengertian Organisasi Publik

Organisasi adalah sistem peran, aliran aktivitas dan proses (pola hubungan kerja) dan melibatkan beberapa orang sebagai pelaksana tugas yang di desain untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi menurut Robbins (1994) adalah “entitas sosial yang terkoordinasi secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih dengan batasan yang relatif teridentifikasi, yang berfungsi secara berkelanjutan untuk mencapai seperangkat sasaran bersama”.³⁴ Selanjutnya Etzioni dalam Torang (2013:25) menyatakan bahwa “kita dilahirkan dalam organisasi, di didik oleh organisasi, dan hampir semua diantara kita menghabiskan hidup kita bekerja untuk organisasi”. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa organisasi adalah entitas sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan batasan yang dapat diidentifikasi dan bekerja terus menerus untuk mencapai tujuan bersama.³⁵

Mills dalam Kusdi (2009:4) mendefinisikan “organisasi sebagai kolektivitas khusus manusia yang aktivitas-aktivitasnya terkoordinasi dan terkontrol untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”. Sementara C. Argyris mendefinisikan “organisasi adalah suatu strategi besar yang diciptakan individu-individu dalam rangka mencapai berbagai tujuan yang membutuhkan usaha dari banyak orang”.³⁶

³⁴ Robbins, Stephen P. 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain, dan Aplikasi*. Edisi Ketiga, Alih Bahasa Jusuf Udara, Arcan. Jakarta.

³⁵ Torang, Syamsir. 2013. *Organisasi dan Manajemen*. Bandung: Alfabeta.

³⁶ Kusdi. 2009. *Teori Organisasi dan Administrasi*. Jakarta. Salemba Humanika.

Berdasarkan definisi organisasi yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli, dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah sebuah wadah atau kesatuan beberapa orang yang memiliki tujuan, struktur koordinasi, dan aturan yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan bersama.

2. Ciri-Ciri Organisasi Publik

Gerloff dalam Kusdi (2009:4) menyatakan karakteristik atau ciri utama organisasi dapat diringkas sebagai 3-P, yaitu: “*Purposes, People, dan Plan*”. Sesuatu tidak disebut organisasi bila tidak memiliki tujuan, anggota, dan rencana. Dalam aspek “rencana” terkandung semua ciri lainnya, seperti sistem, struktur, desain, strategi dan proses, yang seluruhnya dirancang untuk menggerakkan semua unsur anggota (people) dalam memenuhi berbagai tujuan (purposes) yang telah ditetapkan.³⁷

Sementara Manullang (2012:59) mengemukakan bahwa ada tiga ciri dari suatu organisasi, yaitu:

- a. Adanya sekelompok orang.
- b. Antar hubungan terjadi dalam suatu kerja sama yang harmonis.
- c. Kerja sama didasarkan atas hak, kewajiban, dan tanggung jawab.³⁸

³⁷ Kusdi. 2009. *Teori Organisasi dan Administrasi*. Jakarta. Salemba Humanika.

³⁸ Manullang. 2012. *Dasar-dasar Manajemen*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.

3. Jenis-Jenis Organisasi

Menurut Kusdi (2009:42), jika dilihat dari aspek tujuan, produk yang dihasilkan, cara pengambilan keputusan, dan ukuran kerja, secara umum organisasi dapat dikelompokkan kedalam dua tipe atau jenis, yakni:

- a. Organisasi publik, yaitu organisasi yang berorientasi pada pelayanan masyarakat, tidak pada laba (*non profit oriented*)
- b. Organisasi bisnis, yaitu organisasi yang berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*)³⁹

Wursanto dalam Sallya (2014:23) mengatakan, jika dilihat dari berbagai segi, organisasi terdiri dari beberapa macam, yaitu:

1. Organisasi Dari Segi Jumlah Pucuk Pimpinan

Dari segi jumlah pucuk pimpinan, organisasi dibedakan menjadi dua macam, yaitu organisasi tunggal (*single organization*) dan organisasi jamak (*plural organization* atau *plural executive organization*), yaitu:

a. Organisasi Tunggal

Organisasi ini merupakan organisasi yang memiliki pucuk pimpinan di tangan satu orang. Nama pimpinan yang digunakan tergantung dari jenis kegiatan organisasi, misalnya manajer.

b. Organisasi Jamak

Pucuk pimpinan organisasi jamak berada di tangan beberapa orang. Beberapa orang pimpinan tersebut merupakan satu kesatuan. Nama dari

³⁹ Kusdi. 2009. *Teori Organisasi dan Administrasi*. Jakarta. Salemba Humanika.

kesatuan pimpinan tersebut tergantung dari jenis dan fungsi organisasi atau lembaga tersebut, misalnya Majelis, Direksi.

2. Organisasi Dari Segi Keresmian

Menurut keresmiannya organisasi dibedakan menjadi dua macam, yaitu organisasi formal (*formal organization*) dan organisasi informal (*informal organization*).

a. Organisasi Formal

Dikatakan organisasi formal apabila kegiatan yang dilakukan oleh beberapa orang yang tergabung dalam suatu kelompok secara sadar dikoordinasikan guna tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, sehingga orang-orang yang tergabung dalam kelompok itu mempunyai struktur yang jelas.

b. Organisasi Informal

Organisasi informal adalah organisasi yang disusun secara bebas dan spontan, dan keanggotaannya diperoleh secara sadar atau secara tidak sadar, di mana kapan seseorang menjadi anggota sulit ditemukan. Tujuan organisasi informal juga tidak dirinci secara tegas, dan biasanya organisasi ini bersifat sementara karena pembentukannya tidak didasarkan atas rencana yang matang dan jelas.

3. Organisasi Dari Segi Tujuan

Dari segi tujuan yang hendak dicapai, organisasi dibedakan menjadi dua macam, yaitu organisasi niaga atau organisasi ekonomi, dan organisasi sosial atau organisasi kemasyarakatan.

a. Organisasi Niaga atau Organisasi Ekonomi

Organisasi ini memiliki tujuan utama yaitu mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Kegiatan yang dilakukan organisasi ini adalah memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa.

b. Organisasi Sosial atau Organisasi Kemasyarakatan

Yang dimaksud dengan organisasi kemasyarakatan adalah organisasi kemasyarakatan seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pasal 1 Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 menjelaskan bahwa organisasi kemasyarakatan merupakan organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.⁴⁰

D. Pendidikan Tinggi dan Perguruan Tinggi

1. Pendidikan Tinggi dan Perguruan Tinggi

Dalam Abbas (2014:89-93) istilah pendidikan tinggi dan perguruan tinggi sering dipertukarkan dengan anggapan mempunyai arti sama, padahal kedua istilah tersebut memiliki arti yang berbeda. Dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No.

⁴⁰ Sallya, Rizka. 21014. *Kinerja Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan Kota Bandar Lampung Dalam Mengawasi Peredaran Kosmetik Ilegal Di Provinsi Lampung. Skripsi.* Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik. Universitas Lampung. Bandar Lampung.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis dan doktor yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi. Dengan demikian dapat dipahami bahwa pendidikan tinggi adalah pendidikan pada jalur pendidikan sekolah berupa jenjang yang lebih tinggi daripada pendidikan menengah.

Lembaga yang menyelenggarakan pendidikan tinggi dikenal dengan perguruan tinggi. Perguruan tinggi adalah satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, yang kelembagaannya dapat berupa akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut atau universitas. Perguruan tinggi berkewajiban menyelenggarakan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Ketiga kewajiban inilah yang membedakan antara perguruan tinggi dengan lembaga pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dasar dan menengah.

Untuk memahami lebih jauh mengenai pendidikan tinggi dan perguruan tinggi, akan dikemukakan beberapa penjelasan yang terdapat dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi. Kedua Landasan Hukum ini menjadi pedoman bagi perguruan tinggi dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi yang baik untuk program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis maupun doktor.

Dalam Ketentuan Umum butir 1, UU No. 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar

dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.

Pendidikan bertujuan untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan yang diselenggarakan baik pada pendidikan dasar, menengah maupun pendidikan tinggi, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan sebagai mana dimaksud di atas, maka pendidikan semestinya diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan secara tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Pendidikan yang menerapkan sistem *terbuka* dan *multi makna* akan melahirkan proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.

Pendidikan dengan sistem terbuka adalah pendidikan yang diselenggarakan dengan fleksibilitas pilihan dan waktu penyelesaian program lintas satuan dan jalur pendidikan (*multi entry-multi exit system*). Peserta didik dapat belajar sambil bekerja, atau mengambil program-program pendidikan pada jenis dan jalur pendidikan yang berbeda secara terpadu dan berkelanjutan melalui pembelajaran tatap muka atau jarak jauh. Pendidikan multi makna adalah proses pendidikan

yang diselenggarakan dengan berorientasi pada pembudayaan, pemberdayaan, pembentukan watak dan kepribadian, serta berbagai kecakapan kehidupan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1999 disebutkan bahwa tujuan pendidikan adalah:

- a. Menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan atau profesional, yang dapat menerapkan, rnengembangkan dan atau memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, teknologi dan atau kesenian.
- b. Mengembangkan dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan atau kesenian serta mengupayakan penggunaannya untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat dan memperkaya kebudayaan nasional.

Pendidikan tinggi terdiri atas pendidikan akademik dan pendidikan profesional. Pendidikan akademik merupakan pendidikan yang diarahkan terutama pada penguasaan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Sedangkan pendidikan profesional, merupakan pendidikan yang diarahkan terutama pada kesiapan penerapan keahlian tertentu. Kedua jenis pendidikan tinggi tersebut, masing-masing dibagi kepada:

1. Pendidikan akademik :
 - a. Program Sarjana
 - b. Program Pascasarjana
 - 1). Program Magister
 - 2). Program Doktor

2. Pendidikan Profesional :

- a. Program Diploma I
- b. Program Diploma II
- c. Program Diploma III
- d. Program Diploma IV

Perguruan tinggi mengemban tugas menyelenggarakan pendidikan tinggi, penelitian, serta pengabdian kepada masyarakat. Pendidikan tinggi merupakan kegiatan dalam upaya menghasilkan manusia terdidik seperti kriteria yang sudah disebutkan di atas. Penelitian merupakan kegiatan telaah taat kaidah/asas dalam upaya menemukan kebenaran dan atau menyelesaikan masalah dalam ilmu pengetahuan, teknologi dan atau kesenian. Pengabdian kepada masyarakat merupakan kegiatan memanfaatkan ilmu pengetahuan dalam upaya memberikan sumbangan demi kemajuan masyarakat.

Dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa perguruan tinggi dapat menyelenggarakan program akademik, profesi dan/atau vokasi. Akademi menyelenggarakan program pendidikan vokasi dalam satu cabang atau sebagian cabang ilmu pengetahuan, teknologi, dan atau seni tertentu. Politeknik menyelenggarakan program pendidikan vokasi dalam sejumlah bidang pengetahuan khusus. Sekolah tinggi menyelenggarakan program pendidikan akademik dan/atau vokasi dalam lingkup satu disiplin ilmu tertentu dan jika memenuhi syarat dapat menyelenggarakan pendidikan profesi. Institut menyelenggarakan program pendidikan akademik dan/atau vokasi dalam sekelompok disiplin ilmu pengetahuan, teknologi dan atau seni dan jika

memenuhi syarat dapat menyelenggarakan pendidikan profesi. Universitas menyelenggarakan program pendidikan akademik dan/atau pendidikan vokasi dalam sejumlah ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau seni dan jika memenuhi syarat dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.⁴¹

2. Penyelenggara Pendidikan Tinggi

Dalam Abbas (2014:93-97) UUD 1945 Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan ayat (3) menegaskan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlaq mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Untuk itu, seluruh kornponen bangsa wajib mencerdaskan kehidupan yang merupakan salah satu tujuan Negara Republik Indonesia.

Amanat konstitusi di atas menegaskan bahwa penanggung jawab dan pengelola pendidikan nasional adalah pernerintah, yang dalam hal ini adalah Menteri Pendidikan Nasional. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional. Dalam kebijakan pendidikan nasional sebagaimana diatur UU No. 20 Tahun 2003, dibedakan antara pengelolaan pendidikan dasar dan menengah dengan pengelolaan pendidikan tinggi.

⁴¹ Abbas, Syahrizal, 2008. *Manajemen Perguruan Tinggi*. Jakarta. PT Kharisma Putra Utama.

Pengelolaan satuan pendidikan dasar dan menengah dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan berkoordinasi dengan pemerintah provinsi dalam rangka penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota. Sedangkan pada pendidikan tinggi, perguruan tinggi sendiri yang menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan pada lembaganya.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi mengatur bahwa penyelenggara pendidikan tinggi terdiri atas pemerintah dan masyarakat. Pendidikan tinggi yang diselenggarakan pemerintah berwujud perguruan tinggi negeri dan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat berwujud perguruan tinggi swasta. Perguruan tinggi yang dilakukan oleh masyarakat haruslah berbentuk yayasan atau badan yang bersifat sosial. Ketentuan ini tampaknya dimaksudkan untuk memberikan status badan hukum pada penyelenggara pendidikan tinggi. Jadi, ada semacam jenjang dalam penyelenggaraan perguruan tinggi swasta, yaitu jenjang pertama universitas, dan jenjang kedua adalah yayasan. Untuk perguruan tinggi negeri, perguruan tinggi sendiri sudah menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN) yang bersifat nirlaba, sejajar dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Dalam Pasal 53 UU No. 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan. Tujuannya adalah agar penyelenggara pendidikan atau penyelenggara satuan pendidikan dapat

memberikan pelayanan pendidikan yang maksimal kepada peserta didik. Penerapan badan hukum pendidikan didasarkan pada prinsip nirlaba, agar penyelenggara pendidikan atau penyelenggara satuan pendidikan dapat lebih leluasa dalam mengelola dana secara mandiri guna memajukan satuan pendidikan.

Dalam perkembangan selanjutnya, perguruan tinggi telah menempatkan statusnya sebagai Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Dasar hukum perguruan tinggi negeri sebagai Badan Hukum Milik Negara (BHMN) adalah Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum. Perguruan tinggi milik negara adalah badan hukum milik negara yang bersifat nirlaba. Perguruan tinggi adalah badan hukum yang mandiri dan berhak melakukan semua perbuatan hukum pada umumnya. Walaupun bersifat nirlaba, tetapi perguruan tinggi milik negara dapat menyelenggarakan kegiatan lain dan mendirikan unit usaha yang hasilnya digunakan untuk mendukung penyelenggaraan fungsi utama perguruan tinggi. Perguruan tinggi negeri yang sudah diubah menjadi BHMN adalah Universitas Indonesia (UI), Universitas Gadjah Mada, Institut Teknologi Bandung (ITB), dan Institut Pertanian Bogor (IPB).

Melalui BHMN ini, perguruan tinggi diharapkan mampu memerankan perannya membentuk masyarakat madani yang lebih demokratis, melalui persyaratan yang diperlukan. Kekuatan moral yang mandiri dapat dimiliki apabila perguruan tinggi memiliki otonomi. Ruang lingkup otonomi perguruan tinggi terdiri atas :

- a. Hak mahasiswa untuk belajar dan hak dosen untuk mengajar, sesuai dengan minatnya masing-masing.
- b. Hak untuk menetapkan prioritasnya sendiri dan melakukan penelitian ilmiah ke mana pun arah tujuannya dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat.
- c. Toleransi pada perbedaan pendapat dan bebas dari campur tangan politik.
- d. Sebagai institusi publik melalui pendidikan dan penelitian, perguruan tinggi berkewajiban mengembangkan kebebasan dasar dan keadilan, kemanusiaan dan solidaritas, serta berkewajiban saling membantu, baik secara material maupun moral, dalam konteks nasional dan internasional.
- e. Berkewajiban menyebarluaskan dan mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni.
- f. Menghindari hegemoni intelektual.
- g. Memiliki hak dan tanggungjawab untuk memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki secara mandiri untuk mendukung kegiatannya.

Dalam perkembangan lebih lanjut terdapat keinginan mengubah perguruan tinggi milik swasta, menjadi semacam badan hukum tersendiri. Motivasi ini didorong oleh penilaian adanya jenjang penyelenggaraan perguruan tinggi milik swasta yang telah menimbulkan birokrasi tinggi, sehingga menghambat kelincahan gerak perguruan tinggi swasta. Dengan menjadi badan hukum sendiri, maka perguruan tinggi swasta dapat bertindak lebih mandiri dan otonom serta memerlukan badan hukum lain sebagai penopangnya. Badan hukum

adalah badan yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama seperti subyek hukum orang.

Hak-hak perguruan tinggi sebagai badan hukum antara lain; boleh mendirikan badan usaha, memiliki aset, memiliki bangunan, memiliki tanah, dan sebagainya dalam batas-batas yang diatur oleh perundang-undangan mengenai sistem pendidikan nasional. Perguruan tinggi sebagai BHMN terdiri atas unsur majelis wali amanah, dewan audit, senat akademik, pimpinan, dosen, tenaga administrasi, pustakawan, teknisi, unsur pelaksana akademik, unsur pelaksana administrasi, dan unsur penunjang.

Majelis wali amanah adalah organ perguruan tinggi yang berfungsi mewakili pemerintah dan masyarakat serta terdiri atas unsur; menteri, senat akademik, masyarakat, dan rektor. Dewan audit adalah organ perguruan tinggi yang secara independen melaksanakan evaluasi hasil audit internal dan eksternal atas penyelenggaraan perguruan tinggi untuk dan atas nama majelis wali amanah. Senat akademik adalah badan normatif tertinggi di perguruan tinggi di bidang akademik, yang terdiri atas pimpinan, dekan fakultas, guru besar yang dipilih melalui pemilihan, wakil dosen bukan guru besar yang dipilih melalui pemilihan, kepala perpustakaan, dan unsur lain yang ditetapkan oleh senat akademik.

Pimpinan perguruan tinggi terdiri atas rektor yang di bantu oleh beberapa pembantu rektor. Unsur pelaksana akademik terdiri atas fakultas, jurusan, lembaga-lernbaga, pusat-pusat dan bentuk lain yang dianggap perlu. Unsur

pelaksana administrasi terdiri atas biro-biro, bagian-bagian, dan bentuk lain yang dianggap perlu. Unsur penunjang terdiri atas perpustakaan, laboratorium, bengkel, pusat komputer, kebun percontohan, dan bentuk lain yang dianggap perlu.⁴²

E. Manajemen Perguruan Tinggi

1. Prinsip Dasar Manajemen Perguruan Tinggi

Dalam Abbas (2014:97-103) Perguruan tinggi sebagai organisasi atau lembaga nirlaba, memerlukan penerapan manajemen. Dalam menjalankan kegiatannya, perguruan tinggi menerapkan fungsi manajemen umum dalam manajemen perguruan tinggi, yang terdiri atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan.

a. Perencanaan

Perencanaan program kerja, termasuk perencanaan anggaran bukan merupakan hal baru bagi perguruan tinggi, baik perencanaan lima tahunan maupun perencanaan tahunan. Namun, dalam menyusun perencanaan perlu pula dilakukan perencanaan strategis, yaitu perencanaan yang menentukan hidup mati dan berkembang tidaknya suatu perguruan tinggi.

G.R. Terry (1978) menyebutkan bahwa perencanaan adalah kegiatan memilih dan menghubungkan fakta dan menggunakan sejumlah asumsi mengenai masa datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang

⁴² Abbas, Syahrizal, 2008. *Manajemen Perguruan Tinggi*. Jakarta. PT Kharisma Putra Utama.

diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Louis A. Allen (1975) mendefinisikan perencanaan dengan menentukan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dari kedua definisi perencanaan ini dapat dipahami bahwa perencanaan merupakan pekerjaan mental untuk memilih sasaran, kebijakan, prosedur dan program yang diperlukan untuk mencapai apa yang diinginkan pada masa yang akan datang.

Keberadaan perencanaan dalam suatu organisasi termasuk perguruan tinggi sangat penting, karena melalui perencanaan akan dapat ditentukan tujuan, kebijakan, prosedur, program serta dapat memberikan cara atau pedoman pelaksanaan yang efektif dalam mencapai tujuan organisasi. Perencanaan yang baik akan melahirkan tindakan ekonomis dan menghindari pemborosan pemanfaatan sumberdaya organisasi, sehingga semua potensi organisasi memiliki arah yang sama dalam mencapai tujuan organisasi.

Perencanaan akan memperkecil resiko yang dihadapi organisasi pada masa yang akan datang, karena melalui perencanaan kegiatan organisasi akan tergambar secara lengkap, jelas dan menyeluruh, sehingga seluruh kegiatan organisasi dapat dilakukan secara teratur. Dengan demikian kegiatan organisasi dapat dilakukan pengukuran, pengendalian, pengawasan, evaluasi dan menghindari *mismanagement* penempatan staf. Perencanaan akan membantu dan menentukan peningkatan daya guna dan hasil guna organisasi.

Perencanaan pada perguruan tinggi didasarkan pada tridharma perguruan tinggi, yaitu pendidikan-pengajaran, penelitian dan pengabdian pada masyarakat.

Perencanaan dalam bidang pendidikan-pengajaran berkaitan dengan visi akademik perguruan tinggi. Perencanaan dilakukan dengan melibatkan seluruh dimensi dan komponen perguruan tinggi, sehingga sasaran peningkatan kualitas akademik perguruan tinggi dapat dicapai dengan baik. Perencanaan dalam rangka peningkatan mutu akademik meliputi perencanaan peningkatan kualitas tenaga pengajar, kualitas lulusan, pengelolaan program studi, perencanaan keuangan, perencanaan peningkatan sarana pendukung akademik seperti perpustakaan, laboratorium, dan berbagai sarana prasarana akademik lainnya.

Perencanaan pada dimensi penelitian menggambarkan kegiatan perguruan tinggi dalam bidang riset baik untuk jangka pendek, menengah maupun untuk jangka panjang. Perencanaan dalam bidang penelitian ini meliputi peningkatan kualitas hasil riset, kuantitas, kebermanfaatan hasil riset, peningkatan daya saing riset, peningkatan kualitas peneliti, peningkatan jaringan kerja (networking), sumber dana riset, dan berbagai dimensi lain yang semuanya mengarah pada penguatan dimensi riset sebagai salah satu bagian dari tridharma perguruan tinggi.

Perencanaan dalam bidang pengabdian masyarakat merupakan serangkaian penyusunan aktivitas perguruan tinggi dalam bidang pengabdian pada masyarakat. Perencanaan dalam dimensi ini mengarah pada komitmen perguruan tinggi sebagai agen pembaruan masyarakat. Perguruan tinggi memiliki peran strategis dalam rangka menata kehidupan masyarakat ke arah yang lebih melalui upaya pendidikan, pencerdasan dan kegiatan pengabdian menuju keadilan dan kesejahteraan.

Penyusunan perencanaan pada perguruan tinggi bersifat integral dan holistik. Perencanaan integral merupakan satu kesatuan perencanaan yang tidak terpisahkan satu sama lain dalam tridharma perguruan tinggi. Perencanaan dalam bidang pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat merupakan perencanaan yang utuh dalam mengemban visi dan misi perguruan tinggi. Perencanaan holistik merupakan perencanaan menyeluruh dimana seluruh komponen perguruan tinggi seperti kegiatan administrasi pada perguruan tinggi, rekrutmen dan peningkatan kualitas tenaga non akademik, sarana pendukung seperti gedung, ruang kuliah, dan berbagai sarana lain disusun dalam suatu perencanaan yang sesuai dengan tujuan perguruan tinggi. Perencanaan budgeting pada perguruan tinggi seluruhnya menharah pada tujuan, visi dan misi yang diemban oleh suatu perguruan tinggi.

b. Pengorganisasian

Fungsi pengorganisasian merupakan fungsi pengisian staf yang sesuai untuk setiap tugas dan kedudukan. Staf dan karyawan pada perguruan tinggi memiliki perbedaan dengan staf dan karyawan pada organisasi pada umumnya. Staf dan karyawan yang bekerja pada perguruan tinggi memiliki tugas yang khas dan karakteristik tersendiri. Salah satu bentuk kekhasan staf dan karyawan perguruan tinggi terletak pada tugas akademik administratif. Ada empat kelompok karyawan yang bertugas pada perguruan tinggi, yang masing-masing mempunyai tugas berbeda:

- a. Karyawan akademik adalah para dosen dan peneliti yang bertugas mengajar dan melakukan penelitian.
- b. Karyawan administrasi adalah karyawan yang bekerja pada rektorat, dekanat, keuangan, pendaftaran, personalia dan sebagainya.
- c. Karyawan penunjang akademik adalah mereka yang bekerja sebagai ahli atau karyawan di perpustakaan, laboratorium, bengkel latihan dan lain-lain.
- d. Karyawan penunjang lain adalah karyawan lain seperti sopir, tukang kebun, petugas pembersihan gedung, petugas pemeliharaan, dan sejenisnya.

Tugas pengorganisasian dan staf termasuk perencanaan rekrutmen, seleksi, pelatihan, pengembangan karir, pembuaan rincian tugas (*job description*) dan kebutuhan tugas (*job requirement*), penetapan otorisasi, menentukan hubungan lini dan hubungan staf, menentukan rentang kendali (*span of control*), membuat penilaian tugas dan jenjang tugas (*job evaluation* dan *job establishment*) merencanakan kaderisasi dan sebagainya.

c. Penggerakan (*actuating*)

Menurut G.R. Terry (1978) pengorganisasian atau penggerakan adalah tindakan mengusahakan hubungan-hubungan kelakuan yang efektif antara orang-orang, sehingga mereka dapat bekerjasama secara efisien. Dengan demikian mereka dapat memperoleh kepuasan pribadi dalam melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

Manullang (1976) memahami makna pengorganisasian dalam arti yang dinamis. Pengorganisasian adalah suatu proses pembagian pekerjaan, pembatasan tugas-tugas dan tanggung jawab serta wewenang dan penetapan hubungan antar unsure organisasi, sehingga memungkinkan orang dapat bekerja bersama-sama seefektif mungkin untuk pencapaian tujuan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa pengorganisasian adalah perbuatan diferensiasi tugas-tugas dan jalinan hubungan kerja dalam suatu organisasi.

Dalam lingkup perguruan tinggi, tugas penggerakan adalah tugas memanfaatkan dan menggerakkan seluruh manusia yang bekerja pada suatu perguruan tinggi, agar masing-masing bekerja sesuai yang ditugaskan dengan semangat dan kemampuan maksimal. Ini merupakan tantangan yang sangat besar bagi fungsi manajemen karena menyangkut manusia, yang mempunyai keyakinan, harapan, sifat, tingkah laku, emosi, kepuasan, pengembangan dan akal budi serta menyangkut hubungan antar pribadi. Oleh karenanya, banyak orang yang menyatakan bahwa fungsi penggerakan adalah fungsi yang paling penting serta paling sulit dalam keseluruhan fungsi manajemen. Fungsi penggerakan berada pada semua tingkat, lokasi dan bagian perusahaan atau perguruan tinggi. Dalam fungsi penggerakan terdapat upaya pemberian motivasi, memimpin, menggerakkan, mengevaluasi kinerja individu, memberikan imbal jasa, mengembangkan para manajer dan sebagainya. Fungsi penggerakan kadang-kadang diganti dengan istilah lain, misalnya fungsi kepemimpinan (*leading*).

d. Pengawasan

Pengawasan adalah fungsi terakhir manajemen, namun bukan berarti yang lain kurang penting. Pengawasan adalah pengamatan dan pengukuran, apakah pelaksanaan dan hasil kerja sudah sesuai dengan perencanaan atau tidak. Kalau tidak sesuai dengan rencana, apa kendalanya dan bagaimana menghilangkan kendala tersebut agar hasil kerja dapat sesuai dengan apa yang diharapkan. Fungsi pengawasan tidak harus dilakukan hanya akhir tahun anggaran, tetapi justru secara berkala dalam waktu yang lebih pendek, misalnya setiap bulan, sehingga perbaikan yang perlu dilakukan tidak terlambat.

G.R. Terry (1978) menjelaskan bahwa pengawasan sebagai suatu proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan apabila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar. Definisi GR. Terry menggambarkan bahwa pengawasan memiliki keterkaitan langsung dengan perencanaan. Pengawasan baru dapat dilakukan bila telah ada perencanaan sebelumnya.

Pengawasan pada perguruan tinggi dilakukan terhadap seluruh perencanaan tridharma perguruan tinggi. Pengawasan dilakukan untuk memastikan terlaksana tidaknya perencanaan secara tepat sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Pengawasan juga bermanfaat untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi perguruan tinggi dalam menjalankan program dan kegiatan yang telah dituangkan dalam perencanaan. Dengan adanya pengawasan, maka dapat

dilakukan tindakan perbaikan (*corrective*), jika terdapat penyimpangan. Pengawasan bukanlah dimaksudkan untuk mencari kesalahan, tetapi berusaha untuk menghindari terjadinya kesalahan, dan memperbaikinya jika terdapat kegiatan yang tidak sejalan dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh perguruan tinggi. Oleh karenanya, pengawasan dapat dilakukan sebelum proses, pada saat proses maupun setelah proses pelaksanaan program kegiatan pada perguruan tinggi.

Pengawasan sebelum proses dikenal dengan *preventive control*. *Preventive control* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan. Pengawasan setelah proses dikenal dengan *repressive control*. *Repressive control* adalah pengawasan yang dilakukan setelah terjadi kesalahan dalam pelaksanaan, dengan maksud agar tidak terjadi lagi pengulangan kesalahan, sehingga hasilnya sesuai dengan yang diinginkan. Pola pengawasan seperti ini dapat dilakukan pada perguruan tinggi, sehingga lembaga pendidikan tinggi mampu meningkatkan kualitasnya karena didukung oleh pengawasan yang kuat.⁴³

2. Manajemen Pengetahuan Untuk Perguruan Tinggi

Dalam Abbas (2014:103-107) Manajemen pengetahuan (*knowledge management*), merupakan konsep baru dalam dunia manajemen. Manajemen pengetahuan mulai

⁴³ Abbas, Syahrizal, 2008. *Manajemen Perguruan Tinggi*. Jakarta. PT Kharisma Putra Utama.

berkembang sejak berkembangnya teknologi informasi, walaupun sebenarnya sudah lama dikenal dan dipraktikan oleh banyak perusahaan. Untuk berbagai perusahaan, keberadaan manajemen pengetahuan cukup penting. Suatu perguruan tinggi yang bisnis utamanya justru pengetahuan dan ilmu pengetahuan, tidaklah diragukan lagi bahwa manajemen pengetahuan amatlah penting.

Davenport (1998) memaknakan manajemen perguruan tinggi berkaitan dengan pemanfaatan dan pengembangan aset pengetahuan dalam organisasi perguruan tinggi. Proses pengembangan manajemen pengetahuan terdiri atas berbagai macam. Galagan (1997), misalnya mengusulkan proses berikut dalam rangka menjalankan manajemen pengetahuan:

- a. Menciptakan pengetahuan baru.
- b. Mengakses pengetahuan dari sumber eksternal.
- c. Menyimpan pengetahuan dalam dokumen, database, perangkat lunak dan sebagainya.
- d. Mewujudkan dan menggunakan pengetahuan dalam proses, produk dan jasa.
- e. Mentransfer pengetahuan yang dimiliki di lingkungan perusahaan.
- f. Menggunakan pengetahuan dalam proses pengambilan keputusan.
- g. Memperlancar pengembangan pengetahuan melalui budaya dan insentif.
- h. Mengukur nilai aset pengetahuan dan dampaknya pada manajemen pengetahuan dan dampaknya pada manajemen pengetahuan.

Melalui proses diatas, pengetahuan diharapkan menjadi aset yang mempunyai nilai ekonomis dan dapat mendatangkan tambahan nilai ekonomis pula.

Pengetahuan berasal dari pengembangan akal budi manusia dan tetap disimpan dalam benak manusia, kalau tidak ada tempat lain untuk menyimpannya.

Pengetahuan tersusun dari sejumlah pengalaman manusia, yang kalau tidak disimpan di tempat lain tetap berada di benak manusia. Agar lebih berguna bagi orang banyak, pengetahuan perlu disebarluaskan dan dimanfaatkan untuk menghasilkan sesuatu. Agar lebih banyak orang dapat menggunakan dan memanfaatkan pengetahuan dan kumpulan pengetahuan, perlu disimpan, disebarluaskan, diaplikasikan, dimanfaatkan dan digunakan untuk kesejahteraan manusia melalui organisasi atau perusahaan. Pengelolaan semua itu disebut dengan manajemen pengetahuan.

a. Manajemen Pengetahuan

R. Eko Indrajit dan R. Djokopranoto (2006) mengemukakan bahwa manajemen pengetahuan diperlukan semua perusahaan, tetapi terlebih untuk perusahaan tertentu, yaitu perusahaan yang berbasis pengetahuan seperti perusahaan konsultan atau perguruan tinggi. Konsultan tidak mempunyai pabrik atau peralatan yang merupakan aset, karena aset utamanya adalah pengetahuan berupa kumpulan pengalaman yang telah diperoleh setelah ratusan atau ribuan kali konsultasi kepada pelanggan. Oleh karena itu, manajemen pengetahuan untuk perusahaan konsultan merupakan hal yang amat penting karena sangat vital artinya bagi kehidupan dan perkembangan perusahaan. Perusahaan jenis ini sudah lebih lama dan lebih maju memanfaatkan manajemen pengetahuan.

b. Manajemen Pengetahuan Untuk Perguruan Tinggi

Meskipun tidak persis seperti perusahaan konsultan, bisnis perguruan tinggi adalah pengetahuan pula, malahan tidak sekedar pengetahuan, tetapi ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan bukan hanya merupakan aset yang penting bagi suatu perguruan tinggi, melainkan pula suatu kekuatan dan keunggulan. Oleh karena itu, perguruan tinggi pun memerlukan manajemen pengetahuan. Untuk menjelaskan tantangan yang dihadapi perguruan tinggi dalam menggunakan manajemen pengetahuan, dapat dianalisis pendapat Davenport mengenai proses memenej pengetahuan di perguruan tinggi. Davenport (1998), membagi pelaksanaan manajemen pengetahuan dalam empat proses, sehingga ia menyebut empat proyek yaitu:

- Menciptakan tempat penyimpanan pengetahuan.
- Memperbaiki akses pada pengetahuan.
- Memajukan lingkungan pengetahuan.
- Mengelola pengetahuan sebagai aset.

c. Menciptakan Tempat Penyimpanan Pengetahuan

Perguruan tinggi perlu menyediakan tempat penyimpanan pengetahuan mulai dari database keadaan keuangan, database majalah dan terbitan mengenai ilmu pengetahuan, paper, skripsi, tesis, disertasi, hasil penelitian dan sebagainya. Dokumen pengetahuan dapat berbentuk manual atau elektronik, baik milik mahasiswa, dosen, peneliti, maupun pihak luar.

d. Memperbaiki Akses Pada Pengetahuan

Pengetahuan yang disimpan pada penyimpanan pengetahuan diusahakan mudah diakses, baik dari kalangan internal maupun eksternal. Pada zaman ini, database dan jaringan komputer mempermudah kita mengakses data dan informasi pengetahuan melalui internet. Perangkat lunak untuk itu sudah sangat maju dan banyak pilihan di pasar. Dalam manajemen pengetahuan perlu dikembangkan budaya menggunakan dan memanfaatkan teknologi informasi seoptimal mungkin. Untuk kasus Indonesia misalnya, kemampuan pemilikan perangkat keras dan perangkat lunak paling modern, sudah sejajar dengan negara-negara maju, namun pemanfaatannya mungkin masih tertinggal jauh.

e. Memajukan Lingkungan Pengetahuan

Memajukan lingkungan pengetahuan meliputi penciptaan pengetahuan, penyebaran pengetahuan, transfer pengetahuan dan berbagi pengetahuan. Penciptaan pengetahuan memerlukan budaya dan aturan di samping insentif tertentu, baik secara finansial maupun non finansial. Budaya ini tidak berkembang dengan sendirinya, bahkan masih ada kecenderungan menyimpan pengetahuan untuk diri sendiri. Dalam era globalisasi, pengembangan teknologi informasi semakin maju, sehingga memudahkan terbukanya budaya masyarakat. Hal senada juga akan mempercepat masyarakat membuka diri, dan menguak ketertutupan budaya yang dianut oleh suatu masyarakat.

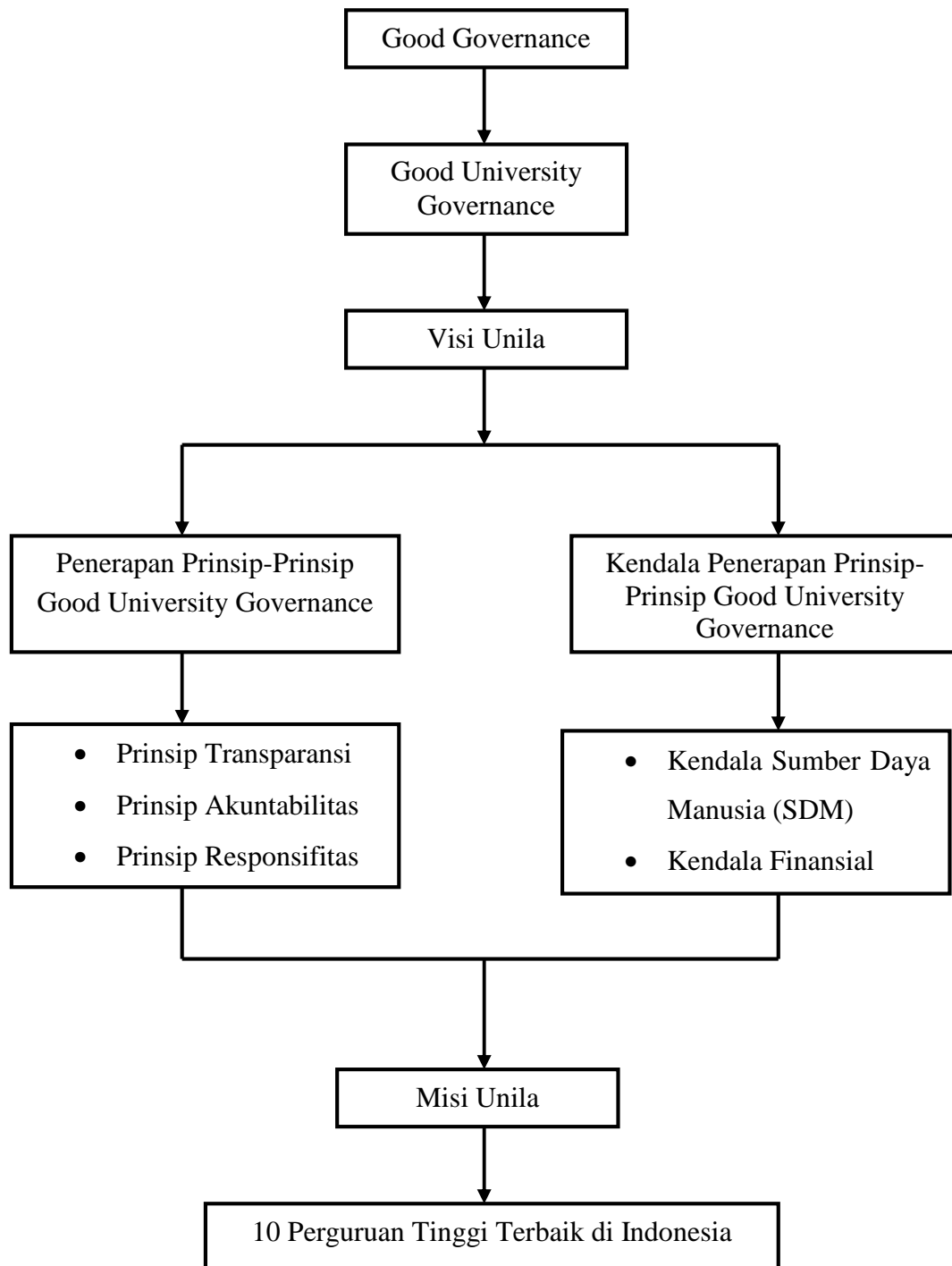
f. Mengelola Pengetahaun Sebagai Aset

Kumpulan pengetahuan yang dimiliki perguruan tinggi perlu dinilai secara finansial sebagai aset yang berharga secara ekonomis, sehingga dapat dimasukkan dalam neraca keuangan perguruan tinggi. Pengelolaan akan lebih mudah apabila menyangkut pengetahuan berupa hasil penelitian yang dipatenkan. Namun semua bentuk pengetahuan dan hasil penelitian yang mempunyai potensi "dijual" kepada publik sebetulnya dapat pula diberi nilai ekonomis, sehingga laporan keuangan dapat menunjukkan kekayaan sesungguhnya suatu perguruan tinggi.⁴⁴

F. Kerangka Fikir

Guna mempermudah penulis dalam melaksanakan penelitian, maka diperlukan acuan dalam suatu penelitian. Acuan penelitian tersebut dituangkan dalam kerangka fikir sebagai berikut:

⁴⁴ Abbas, Syahrizal, 2008. *Manajemen Perguruan Tinggi*. Jakarta. PT Kharisma Putra Utama.

Bagan 1. Kerangka Fikir

Sumber: Diolah oleh peneliti (Agustus 2015).

Keterangan:

Menurut Tresiana (2013:75), “kerangka pikir dalam penelitian kualitatif adalah penguasaan hasil tangkapan peneliti atas fenomena sosial yang diamati, telaah konseptual, rumusan masalah, tujuan, kegunaan, metode yang dipilih, hipotesis (asumsi) yang dibangun. Alur keterkaitan unsur-unsur itu dan pengemukaan konsep, model dan teori sebagai pisau analisis biasanya dalam bentuk diagram (skema diagramatis)”.⁴⁵ Untuk lebih jelas maka kerangka pikir penelitian ini diaplikasikan melalui gambar diatas dengan penjelasan dibawah ini.

Di era globalisasi saat ini, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik menjadi suatu hal yang tidak dapat ditawar lagi keberadaannya dan mutlak terpenuhi. Penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dalam pengelolaan pemerintahan menjadi suatu tuntutan utama oleh karena masyarakat mulai kritis dalam memonitor dan mengevaluasi manfaat serta nilai yang diperoleh atas pelayanan dari instansi pemerintah.

Good Governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good Governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-perorang atau kelompok tertentu.

⁴⁵ Tresiana, Novita. 2013. *Metode Penelitian Kualitatif*. Universitas Lampung. Penerbit Lembaga Penelitian.

Seiring perkembangan waktu, konsep ini turut di implikasikan di bidang pendidikan, atau yang lebih dikenal dengan *Good University Governance*. Konsep ini tetap mengadopsi prinsip-prinsip atau karakteristik dasar dari *Good Governance*, yaitu prinsip partisipasi, orientasi pada konsensus, akuntabilitas, transparansi, responsif, efektif dan efisien, ekuiti (persamaan derajat) dan inklusifitas, dan penegakan/supremasi hukum. Yang berbeda adalah nilai dan tujuan yang menjiwoinya.

Dalam pemahaman ini, *Good University Governance* (GUG) bukan semata-mata mencakup relasi dalam pengelolaan universitas saja, melainkan juga mencakup relasi sinergis dan sejajar antara universitas, mahasiswa, dan masyarakat. Gagasan kesejajaran ini mengandung arti akan pentingnya redefinisi peran dan hubungan ketiga unsur ini dalam mengelola sumberdaya yang tersedia. Dari aplikasi ini akan muncul hubungan yang sinergis antara ketiga unsur sehingga terwujud pengelolaan universitas yang bersih, responsif, bertanggungjawab, semaraknya kehidupan akademik, serta kehidupan masyarakat yang baik.

Untuk itu, *Good University Governance* juga turut diterapkan pada Perguruan Tinggi Negeri Universitas Lampung (Unila). Karena sesuai dengan Visi Unila, yaitu “Pada Tahun 2025 Unila Menjadi Perguruan Tinggi Sepuluh Terbaik di Indonesia”. Sejalan dengan misi pembangunan pendidikan nasional serta kebijakan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Unila telah pula menetapkan misi dalam RPJP Unila 2005-2025 yang salah satunya adalah “Mewujudkan tata kelola organisasi Unila yang baik (*Good University Governance*)”.

Perguruan tinggi sepuluh terbaik di Indonesia adalah kelompok sepuluh perguruan tinggi yang memiliki segenap keunggulan dari berbagai indikator kinerja akademik dan non akademik. Untuk itu, Unila sebagai salah satu dari perguruan tinggi yang ingin menjadi sepuluh terbaik di Indonesia harus mempunyai pencapaian prestasi yang memperhatikan dinamika kemajuan dari aspek lingkungan eksternal dan juga lingkungan internalnya demi mencapai Visi Unila untuk menjadi 10 perguruan tinggi terbaik di Indonesia pada tahun 2025.