

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pemerintah dan rakyat Indonesia telah, sedang dan akan terus melaksanakan pembangunan nasional yang telah membawa berbagai perubahan positif ke arah peningkatan kualitas hidup berbangsa. Salah satu bidang pembangunan yang sangat kontributif terhadap hal tersebut adalah pendidikan tinggi. Berkaitan dengan ini, perkembangan jumlah dan kualitas perguruan tinggi, termasuk perguruan tinggi Agama Islam, menunjukkan adanya berbagai permasalahan yang kompleks. Permasalahan ini berkenaan dengan pengembangan dosen sebagai bagian penting bagian penting dari sumber daya organisasi di perguruan tinggi.

Pengembangan dosen ini berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia serta produktivitas dan daya saing bangsa dalam percaturan global. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi pembangunan pendidikan sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Tahun 2005-2025, Bab II butir II.2.a antara lain adalah layanan pendidikan yang makin bermutu, sehingga dapat mendorong kuantitas penduduk yang memperoleh pendidikan, sejak pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi.

Salah satu tujuan program pembangunan nasional pendidikan tinggi adalah meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan tinggi dengan dunia kerja. Kegiatan pokok untuk menjabarkan tujuan tersebut diantaranya adalah meningkatkan kualitas tenaga pengajar dengan jalan meningkatkan proporsi yang berpendidikan pascasarjana serta meningkatkan kualitas kemampuan meneliti bagi tenaga akademik melalui pendidikan lanjut dan pelatihan. Tenaga pengajar di perguruan tinggi dinamakan dosen yang menurut Pasal 1 angka 2 UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Untuk itu, sangat penting ada kebijakan pengembangan karier dan profesinya untuk mendukung peningkatan mutu

pendidikan tinggi.

Salah satu determinan utama rendahnya mutu perguruan tinggi di Indonesia, menurut Supriyoko adalah dosen. Meskipun secara kuantitas pemenuhan kebutuhan dosen tidak terlalu memprihatinkan tetapi secara kualitas sangat menyedihkan. Secara umum mutu dosen di Indonesia masih jauh dari memuaskan¹. Dengan demikian, pengembangan dosen yang merupakan elemen paling sentral dari sumber daya insani pendidikan tinggi, tidak dapat ditunda-tunda lagi. Hal ini terutama untuk meningkatkan kualitas pendidikan tinggi dalam rangka persaingan global. Komitmen pemerintah dalam hal ini telah tergambarkan dengan jelas, baik dalam produk-produk hukum/administratif lembaga negara/pemerintah (UU, PP, Perpres, Permen, Kepmen) maupun dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah, yang mengatur tentang pengembangan dosen.

Pentingnya pengembangan sumber daya manusia ini berkenaan dengan tugas manusia sebagai khalifah, yang keberadaannya di muka bumi sudah disediakan dan bahkan ditundukkan Allah SWT berupa alam semesta untuk dikelola dengan penuh tanggung jawab. Manusia dituntut untuk menggali dan mengembangkan potensi dirinya sehingga dapat mengelola alam semesta untuk kemaslahatan umat manusia. Hal ini tertuang dalam firman Allah (Al-Jatsiyah, 45:13) :

وَسَخَّرَ لَكُم مَّا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا مِّنْهُ ۗ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِّقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ

“Dan Dia menundukkan apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi untukmu semuanya (sebagai rahmat) dari-Nya. Sungguh, dalam hal yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi orang-orang yang berpikir”.

Pengembangan sumber daya manusia ini berkaitan dengan hadirnya dosen sebagai manusia yang memiliki keahlian sebagai modal dalam menjalankan perannya sebagai pendidik. Keahlian dan kompetensi yang dimiliki dosen sebagai manusia yang berilmu menunjukkan kedudukannya yang tinggi sebagai makhluk Allah. Hal ini tersebut dalam firman Allah (Al Mujadalah, 58:11) :

¹ K. Supriyoko, “Menuju Perguruan Tinggi Indonesia Berkelas Dunia,” *Pikiran Rakyat*, January 2, 2001, 12.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا يَفْسَحَ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انشُرُوا فَانشُرُوا
يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ۗ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ

“Hai orang-orang beriman apabila dikatakan kepadamu: “Berlapang-lapanglah dalam majlis”, maka lapangkanlah niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. Dan apabila dikatakan: “Berdirilah kamu”, maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.

Keahlian dan kompetensi yang diperoleh dosen melalui pengembangan karier dan profesi, tentu akan berkontribusi positif terhadap perguruan tinggi tempatnya bernaung. Berkenaan dengan pentingnya keahlian ini, Rasulullah SAW telah mengingatkan melalui sabdanya bahwa “Apabila suatu urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, tunggulah saat kehancurannya (H.R. Bukhari)”.

Untuk lahirnya dosen yang kompeten dan profesional, selain diperlukan kemauan diri dari yang bersangkutan untuk mengembangkan diri, juga dalam konteks yang lebih makro, diperlukan adanya kebijakan pimpinan perguruan tinggi dan regulasi pemerintah untuk pengembangan karier dan profesinya. Kebijakan pengembangan dosen saat ini sudah merupakan suatu keharusan institusional perguruan tinggi serta bentuk kesungguhan pemerintah untuk kemajuan pendidikan.

Berbagai produk hukum dari lembaga-lembaga kenegaraan dan pemerintahan yang mengandung muatan kepentingan publik ini merupakan kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan (*policy*) menurut Anderson adalah, “*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”². Dalam konteks internal organisasi, *policies* menurut Razik dan Swanson “*establish the parameters within which the organization will function. Policies act to guide coherent action by channeling the thinking of employees and*

² J.E Anderson, *Public Policy-Making*, Second Edition (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1978), 3.

other members of the organization”³. Dengan kata lain suatu kebijakan sangat penting keberadaannya dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuannya.

Dalam konteks yang lebih makro, kebijakan publik merupakan keputusan yang dibuat oleh lembaga kenegaraan dan pemerintahan untuk menangani permasalahan publik dan mengandung kepentingan publik yang dilaksanakan birokrasi pemerintahan dari pusat sampai ke daerah. Kebijakan publik ini didefinisikan sebagai, “*The combination of basic decisions, commitments, and actions made by those who hold or influence government positions of authority*”⁴. Dalam kaitan dengan pelayanan yang diberikan negara, Nugroho mengemukakan, “*Public policy is the key task of any government, since public services is mostly part of the public policy implementation*”⁵.

Kebijakan publik cakupan aktivitasnya sangat luas, antara lain kebijakan di bidang pendidikan (*educational policy*). Dari perspektif administrasi pendidikan, Sergiovani dkk. mengemukakan “*A policy as any authoritative communication about how individuals in certain position should behave under specified conditions. Organizations control the actions of individuals within them by making and enforcing policy*”⁶. Hal ini menurut Imron adalah “merupakan bagian dari kebijakan negara (*public policy*). Kebijakan pendidikan merupakan salah satu subsistem dari kebijakan negara secara keseluruhan”⁷. Parsons mengemukakan “*Some of the key areas of public policy include health, transportation, education, the environment social policy ...*”⁸. Kebijakan publik di bidang pendidikan ini salah satunya berupa pengembangan sumber daya manusia, khususnya pada jenjang pendidikan tinggi yaitu dosen.

Kebijakan publik tentang hal ini tercermin dalam berbagai peraturan

³T. A Razik and A. D. Swanson, *Fundamental Concepts of Educational Leadership and Management* (Englewood Cliffs New Jersey: Prentice-Hall International, Inc, 1990), 449.

⁴ Larry N Gerston, *Public Policy Making. Process and Principles*. Third Edition (New York: E Sharpe, 2010), 7.

⁵ R. Nugroho, *Public Policy for The Developing Countries* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), 41.

⁶ T. J Sergiovani et al., *Educational Governance And Administration*. Second Edition (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1987), 17.

⁷ A. Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan Di Indonesia, Proses, Produk Dan Masa Depan* (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), 19.

⁸ W Parson, *Public Policy. An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), 31.

perundang-undangan, antara lain UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Tahun 2005-2025, UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen, dan PP Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi. Selain itu secara lebih teknis antara lain tertuang dalam Peraturan Menteri PAN dan RB (Permenpan RB) Nomor 17 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya, Permenpan RB Nomor 46 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya; Peraturan Bersama (Perber) Mendikbud dan Kepala BKN Nomor 4/VIII/PB/2014 dan Nomor 24 Tahun 2014 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 46 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya, dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 92 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penilaian Angka Kredit Jabatan Fungsional Dosen.

Selain itu, Peraturan Menteri Agama (Permenag) Nomor 7 Tahun 2021 tentang Penilaian dan Penetapan Angka Kredit Jabatan Fungsional Dosen Jenjang Lektor Kepala dan Profesor Dalam Rumpun Ilmu Agama, Keputusan Menteri Agama (Kepmenag) Nomor 856 Tahun 2021 tentang Pedoman Operasional Penilaian dan Penetapan Angka Kredit Jabatan Fungsional Dosen Jenjang Lektor Kepala dan Profesor dalam Rumpun Ilmu Agama, Kepmenag Nomor 402 Tahun 2022 tentang Pedoman Pengembangan Kompetensi Bagi Pegawai Negeri Sipil Kementerian Agama melalui Jalur Pendidikan, Surat Edaran (SE) Menag Nomor SJ/B.II/Kp.02.3/2580/2013 tentang Tugas Belajar dan Ijin Belajar Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kementerian Agama, serta SE Dirjen Dikti Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Operasional Pelaksanaan Penilaian Angka Kredit Jabatan Dosen Tahun 2019.

Berbagai kebijakan publik tentang pengembangan dosen tersebut untuk memperoleh dampak yang diharapkan tentu harus diimplementasikan. Implementasi kebijakan menurut Jones adalah, "... *that set of activities directed toward putting a program into effect*"⁹. Dengan kata lain, tahap implementasi kebijakan akan sangat menentukan setelah aspirasi dan kehendak publik yang telah diformulasikan oleh institusi yang berwenang dan memperoleh dampak sesuai yang diharapkan.

Berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan ini antara lain pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan. Pelaksana kebijakan menurut Mustopadidjaja merupakan salah satu unsur dari *policy stakeholders*, yaitu orang atau sekelompok orang atau organisasi yang mempunyai "peranan tertentu" dalam proses kebijakan. Mereka berada pada posisi menentukan ataupun mempengaruhi baik dalam pembuatan kebijakan ataupun dalam tahap lainnya, seperti pelaksanaan, pengawasan dan penilaian atas hasil atau kinerja yang dicapai dalam pelaksanaan kebijakan. Kelompok sasaran kebijakan (*target groups*) adalah "Orang atau sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku dan atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan bersangkutan"¹⁰.

Dalam konteks implementasi kebijakan publik tentang pengembangan dosen sebagai unsur sumber daya manusia pada perguruan tinggi, maka yang berperan sebagai pelaksana kebijakan (*implementing agent*) adalah semua jajaran birokrasi perguruan tinggi pada berbagai level organisasi. Pada level operasional, suatu perguruan tinggi mempunyai kebijakan institusional tersendiri yang formulasi, implementasi dan evaluasinya ditetapkan sendiri. Hal ini dilakukan dengan merujuk pada berbagai kebijakan negara/pemerintah yang kelompok sasarannya adalah dosen.

Dalam konteks intern organisasi seperti itu, kebijakan (*policy*) didefinisikan sebagai. "*All those directives, both explicit and implied, that designate the aims and ends of an organization and the appropriate means to be used in their*

⁹ C.O Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition (California: Brooks/Cole Publishing Company, 1984), 166.

¹⁰ Mustopadidjaja, "Sistem Dan Dinamika Kebijaksanaan Publik Dalam Perspektif Otonomi Daerah Dan Peningkatan Daya Saing," *Makalah Seminar LAN Bandung*, 2001, 5.

accomplishment. In brief, it means the set of purposes, principles, and rulers of action that guide an organization"¹¹. Dalam fase implementasi ini banyak variabel atau faktor yang harus mendapat perhatian, sehingga tujuan yang telah ditetapkan pada fase formulasi dan legitimasi kebijakan dapat tercapai.

Secara konseptual, pengembangan (*development*) sumber daya manusia yang dikelola, menurut Hersey dan Blanchard merupakan tanggung jawab manajer, khususnya ketika mengaitkan kondisi sumber daya manusia ini dengan prestasi organisasi. Manajer perlu menyediakan waktu untuk membina potensi kepemimpinan, motivasi, moral, iklim dan keikatan pada tujuan, serta keterampilan pengambilan keputusan, komunikasi dan pengambilan keputusan, komunikasi dan pemecahan masalah orang-orangnya¹².

Pembinaan dan pengembangan dosen menurut Pasal 69 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Guru dan Dosen meliputi pembinaan dan pengembangan profesi dan karier. Menurut ayat (2) dan (3) pengembangan profesinya meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional, yang dilakukan melalui jabatan fungsional. Menurut ayat (4) pembinaan dan pengembangan karier dosen meliputi penugasan, kenaikan pangkat, dan promosi.

Penelitian dilakukan pada dua perguruan tinggi keagamaan Islam, yaitu Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Persis Bandung dan STAI Sabili Bandung. Alasan dipilih sebagai lokus penelitian karena sebagai perguruan tinggi yang berbentuk sekolah tinggi, kebijakan tentang pengembangan karier dan profesi dosennya belum lengkap, substansi kebijakan yang ditetapkannya belum memadai, serta implementasi kebijakannya yang belum sesuai dengan ketentuan dan konsep kebijakan.

Terdapat permasalahan penelitian yang berkaitan dengan substansi kebijakan (*policy content*) yang ditetapkan negara/pemerintah sebagai acuan implementasi kebijakan oleh perguruan tinggi mengenai pengembangan karier dan profesi dosen,

¹¹ R. Harrison, *Employee Development. People and Organizations* (London: Institute of Personnel and Development, 1997), 2.

¹² P. Hersey and K. Blanchard, *Manajemen Perilaku Organisasi Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*. (Jakarta: Erlangga, 1995), 229.

yang secara teoritik tidak termasuk *good policy*. Diantaranya adalah :

- a. Pasal 72 Ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi mengatur bahwa jabatan akademik dosen tidak tetap diatur dan ditetapkan oleh penyelenggara perguruan tinggi. Bagi PTS, kebijakan ini menimbulkan ketidakpastian karena tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai hal tersebut. Sebagai organisasi pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat, badan penyelenggara PTS antara lain berbentuk yayasan, yang sepenuhnya mengurus jabatan akademik dosen tetap, dan tidak mengurus dosen tidak tetap.
- b. Perpres Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar yang sudah berusia lebih dari 61 tahun, dan undang-undang yang mendasarinya sudah berkali-kali diganti, termasuk undang-undang kepegawaian negara, tetapi masih selalu menjadi salah satu dasar hukum berlakunya regulasi pemerintah, diantaranya SE Menpan RB Nomor 04 Tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil. Hal ini tidak selaras dengan yang dikemukakan Anderson bahwa *in its positive form, public policy based on law and is authoritative*¹³.
- c. Kepmenag Nomor 402 Tahun 2022 tentang Pedoman Pengembangan Kompetensi Bagi Pegawai Negeri Sipil Kementerian Agama Melalui Jalur Pendidikan, tidak menyebut Perpres Nomor 12 Tahun 1961 dan Kepmen Pertama Nomor 224/MP/1961 sebagai dasar hukum penetapan kebijakannya, padahal kedua regulasi tersebut masih berlaku. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip hierarki kebijakan sebagaimana dikemukakan Bromley¹⁴, bahwa produk kebijakan yang lebih rendah harus berdasarkan pada produk kebijakan yang kedudukannya lebih tinggi.
- d. Permenpan RB Nomor 17 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya, Permenpan RB Nomor 46 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Permenpan RB Nomor 17 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya, Perber Mendikbud dan Kepala BKN Nomor

¹³ Anderson, *Public Policy-Making*.

¹⁴ Daniel W Bromley, *Economic Interest and Institution. The Conceptual Foundation of Public Policy* (New York: Basil Blackwell Inc, 1989).

4/VIII/PB/2014, Nomor 24 Tahun 2014 tentang Ketentuan Pelaksanaan Permenpan RB Nomor 17 Tahun 2013, serta SE Dirjen Dikti Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Operasional Penilaian Angka Kredit Kenaikan Jabatan Akademik Dosen/Pangkat Dosen, tidak menyebutkan keberlakuannya juga untuk dosen tetap yayasan. Padahal, sebagian besar dosen di perguruan tinggi swasta, termasuk perguruan tinggi keagamaan Islam, berstatus bukan sebagai ASN/PNS, tetapi sebagai pegawai tetap yayasan. Ketidakjelasan informasi tentang keberlakuan regulasi ini tidak selaras dengan pendapat Edwards III bahwa dalam komunikasi kebijakan, informasi yang disampaikan antara lain harus *clear*¹⁵.

Selain itu, terdapat beberapa kebijakan internal pengembangan karier dan profesi dosen pada kedua STAI tersebut yang secara teoretik juga tidak termasuk *good policy*, diantaranya :

- a. Statuta di kedua perguruan tinggi keagamaan Islam ini belum ditetapkan oleh yayasan sebagai badan penyelenggara perguruan tinggi. Padahal menurut Pasal 66 Ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2012, Pasal 3 Ayat (2) PP Nomor 4 Tahun 2014, dan Pasal 61 Ayat (2) bahwa statuta sebagai peraturan dasar pengelolaan perguruan tinggi, ditetapkan oleh badan penyelenggara perguruan tinggi, yaitu yayasan, perkumpulan atau badan hukum nirlaba lain. Hal ini tidak selaras dengan prinsip hierarki kebijakan sebagaimana dikemukakan Bromley¹⁶.
- b. Di kedua STAI ini kebijakan yang didalamnya ada ketentuan yang berkaitan dengan pengembangan karier dan profesi, yaitu statuta dan renstra belum dijabarkan dalam bentuk kebijakan yang lebih detil dan teknis, yaitu rencana operasional (renop). Hal ini tidak sesuai dengan pendapat Jones bahwa *interpretation* merupakan salah satu aktivitas dalam implementasi kebijakan atau program¹⁷.

Berkenaan dengan implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen di kedua STAI tersebut, juga terdapat kesenjangan antara teori dengan

¹⁵ G. C. Edward III, *Implementing Public Policy* (Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 1982).

¹⁶ Bromley, *Economic Interest and Institution. The Conceptual Foundation of Public Policy*.

¹⁷ Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*.

kenyataan implementasi kebijakan. Hal ini dapat dilihat pada beberapa indikasi sebagai berikut :

- a. Kejelasan dan pembinaan karier dan profesi yang masih kurang. Keputusan dan kejelasan tentang kapan, di mana dan pada bidang ilmu apa seseorang dosen akan melanjutkan studi (S3), belum menjadi bagian kebijakan integral untuk peningkatan kapasitas, kualitas dan kariernya sebagai dosen. Demikian pula hak yang harus diperoleh berkenaan dengan jenjang jabatan akademik tertentu yang telah dicapai, khususnya penyesuaian pangkat/golongan yang setara, belum menjadi bagian dari kehidupan dosen sebagai pegawai tetap. Hal ini tidak sesuai dengan pendapat Castetter¹⁸, Harris dan DeSimone¹⁹ dan Gilley dan Enggland²⁰ fase/model/proses pengembangan sumber daya manusia.
- b. Aktivitas dosen tetap yang berjumlah 49 orang di STAI Persis dan 59 dosen di STAI Sabili sebagian diantaranya terlalu terkonsentrasi pada bidang pendidikan dan pengajaran, dan kurang intensif pada bidang penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Sementara itu, kuantitas dan juga kualitas dosen dalam bidang penelitian, termasuk penulisan karya ilmiah, baik hasil pemikiran maupun penelitian pada jurnal ilmiah relatif sangat kurang. Hal yang sama terjadi pula pada bidang pengabdian kepada masyarakat, baik yang dilakukan secara individual maupun institusional.
- c. Dosen yang belum naik jabatan akademik 5 % di STAI Persis dan 8 % di STAI Sabili serta yang belum memiliki sertifikat dosen profesional 10 % di STAI Persis dan 14 % di STAI Sabili, padahal masa kerja yang bersangkutan sebagai dosen sudah lebih dari empat tahun. Hal ini tentu membawa implikasi kepada kinerja institusi yang kurang baik, termasuk kontribusi yang minimal pada peningkatan status akreditasi. Pada sisi lain, masih ada dosen yang seharusnya sudah naik jabatan akademik karena sudah lebih dari empat tahun pada jabatan awal, ternyata tidak atau belum mengalami kenaikan jabatan.

¹⁸ W.B Castetter, *The Human Resource Function in Educational Administration*, Sixth Edition (New Jersey: Prentice-Hall International, Inc, 1996).

¹⁹ D.M Harris and R.L DeSimone, *Human Resource Development* (Fort Worth: The Dryden Press, 1994).

²⁰ J. W. Gilley and S. A. Egglan, *Principles of Human Resource Development* (Reading Mass: Addison Wesley, 1989).

d. Pembinaan karier dan jabatan dosen yang seharusnya linier, tidak terganggu oleh tugas-tugas struktural administratif, termasuk tugas-tugas yang bersifat *ad hoc*, belum sepenuhnya berjalan. Masih ada dosen yang masih mendapat tugas rangkap sebagai pegawai struktural, yang kenyataannya lebih memerankan secara dominan figur sebagai tenaga administratif-struktural, bukan sebagai tenaga fungsional. Akibatnya tugas utamanya sebagai dosen, khususnya dalam bidang penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, kurang berkembang sehingga kurang kontributif bagi kemajuan institusi.

Berdasarkan hal tersebut, serta mengingat sangat pentingnya pengembangan karier dan profesi dosen sebagai unsur sumber daya manusia yang berstatus pegawai tetap di dua perguruan tinggi keagamaan Islam tersebut, mendorong penulis untuk mengkajinya lebih jauh melalui penelitian. Hasil penelitian ini selanjutnya penulis tuangkan dalam bentuk disertasi berjudul “Kebijakan Pengembangan Dosen Sebagai Unsur Sumber Daya Manusia Perguruan Tinggi Keagamaan Islam (Studi Mengenai Implementasi Kebijakan Pengembangan Karier dan Profesi di STAI Persis Bandung dan STAI Sabili Bandung)”.

B. Rumusan Masalah

Kebijakan publik untuk mengembangkan dosen sebagai elemen strategis dari sumber daya perguruan tinggi, berupa karier dan profesinya, pada era kompetisi global saat ini tidak dapat ditunda-tunda lagi. Dosen yang berkualitas akan menjadi salah satu determinan utama bagi tumbuhnya perguruan tinggi berkualitas, yang pada giliran berikutnya akan berkontribusi positif terhadap kualitas kehidupan bangsa secara keseluruhan.

Beberapa keputusan politik dan administratif lembaga negara dan pemerintah berupa peraturan perundang-undangan tentang pengembangan karier dan profesi dosen sebagai wujud kebijakan publik belum sepenuhnya merupakan *good policy*. Kedua perguruan tinggi keagamaan Islam ini dihadapkan pada kendala dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen. Fokus dan pernyataan masalah (*problem statement*) penelitian ini adalah terdapat beberapa substansi kebijakan publik yang bermasalah, kebijakan institusi yang belum

memadai, serta implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen di kedua STAI yang belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sesuai dengan *problem statement* di atas, pertanyaan-pertanyaan penelitian ini mencakup :

- a. Apa substansi kebijakan publik tentang pengembangan karier dan profesi dosen yang ditetapkan DPR, Presiden, Kementerian PAN RB, Kementerian Pendidikan dan Ristek, dan Kementerian Agama ?
- b. Apa substansi dan bagaimana hubungan berbagai kebijakan perguruan tinggi tentang pengembangan karier dan profesi dosen di STAI Persis dan STAI Sabili?
- c. Bagaimana implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen sebagai bagian dari implementasi kebijakan pengembangan sumber daya manusia di kedua STAI tersebut ?
- d. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen di kedua STAI tersebut ?
- e. Strategi apa yang digunakan kedua STAI tersebut dalam menangani hambatan implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengevaluasi substansi kebijakan publik dan kebijakan institusi tentang pengembangan karier dan profesi dosen, serta mengevaluasi proses implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen, sebagai bagian dari implementasi kebijakan publik untuk mengembangkan sumber daya manusia pendidikan tinggi.

Adapun tujuannya adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis :

- a. Substansi kebijakan publik tentang pengembangan karier dan profesi dosen yang ditetapkan negara dan pemerintah termasuk Kementerian Agama.
- b. Substansi dan hubungan antarberbagai kebijakan perguruan tinggi tentang pengembangan karier dan profesi dosen di STAI Persis dan Sabili.
- c. Implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen sebagai bagian dari implementasi kebijakan pengembangan sumber daya manusia di kedua STAI tersebut.

- d. Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen di kedua STAI tersebut.
- e. Strategi yang dilakukan kedua STAI tersebut dalam menangani hambatan implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen.

D. Manfaat Penelitian

Dalam studi kebijakan publik, termasuk kebijakan pendidikan, upaya memahami dan mengevaluasi substansi dan implementasi kebijakan menjadi hal yang sangat bermanfaat. Kebijakan publik tentang pengembangan sumber daya manusia pendidikan tinggi, berupa pengembangan karier dan profesi dosen, diwujudkan pada level yang paling operasional, yaitu perguruan tinggi.

Penelitian ini bermanfaat yaitu :

- a. Manfaat teoretis berupa kontribusi positif bagi pengembangan teori atau studi evaluasi kebijakan pendidikan, sebagai bagian dari studi kebijakan publik (*public policy*) dan sebagai bagian dari studi administrasi pendidikan (*educational administration*) atau manajemen pendidikan (*educational management*). Secara lebih khusus diharapkan menjadi bagian penting dari pengembangan teori evaluasi dan implementasi kebijakan pendidikan, yang merupakan subkajian dari studi kebijakan publik yang akhir-akhir ini mengemuka untuk dikaji lebih dalam. Dalam konteks ilmu Manajemen Pendidikan Islam, diharapkan berkontribusi untuk pengembangan studi analisis kebijakan pendidikan sebagai bagian integral dari kurikulum Manajemen Pendidikan Islam pada program doktor;
- b. Secara praktis, hasilnya dapat bermanfaat bagi pemerintah sebagai pembuat kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen, serta bagi kedua STAI sebagai *implementing agent* kebijakan publik untuk mengembangkan sumber daya manusia. Secara lebih khusus akan bermanfaat bagi para pengambil keputusan (*decision makers*) pada dua perguruan tinggi tersebut tentang upaya mengembangkan karier dan profesi dosen sebagai bagian integral dari manajemen sumber daya manusia (*human resource management*). Dengan ini diharapkan pengembangan dosen yang dilakukan di masa depan lebih

mendukung upaya tercapainya tugas, fungsi dan wewenang institusi pendidikan tinggi.

E. Kerangka Berpikir

Dalam administrasi pendidikan dan manajemen pendidikan, aspek sumber daya manusia (*human resources*) dan kebijakan (*policy*) merupakan dua hal penting dan sangat menentukan keberhasilannya. Di perguruan tinggi, keberadaan dosen dan berbagai kebijakan untuk mengembangkan karier dan profesinya, sangat strategis dan vital. Pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*) menurut Harris dan DeSimone²¹ merupakan seperangkat aktivitas sistematis dan terencana yang didesain oleh satu organisasi untuk menyediakan para anggotanya dengan keahlian-keahlian yang dibutuhkan agar memenuhi tuntutan pekerjaan yang sedang dihadapi atau yang akan datang (“*A set of systematic and planned activities designed by an organization to provide its members with the necessary skills to meet current and future job demand*”). Saat ini, hal tersebut telah menjadi bagian dari perubahan yang tidak dapat dielakkan dalam pengelolaan organisasi. Terdukungnya perguruan tinggi dalam menjalankan fungsi-fungsinya sangat jelas terkait dengan eksistensi dan kinerja dosen. Dalam hal ini pengembangan karier dan profesi dosen menjadi bagian integral dari kebijakan perguruan tinggi yang bersangkutan.

Kebijakan (*policy*) adalah “*A chosen course of action significantly affecting large numbers of people*”²² atau “*authoritative statements made by legitimate public institutions about the way in which they purpose to deal with policy prolems*”²³. Dengan demikian, keberadaannya melekat dengan peraturan yang ditetapkan dan berlaku pada suatu organisasi. Dalam kaitan ini, “*A policy typically involves more than the administrative application of an existing rule to a single*

²¹ Harris and DeSimone, *Human Resource Development*, 2.

²² Jr. D MacRae and Wilde James, *Policy Analysis for Public Decisions* (New York: University Press of America, 1989), 3.

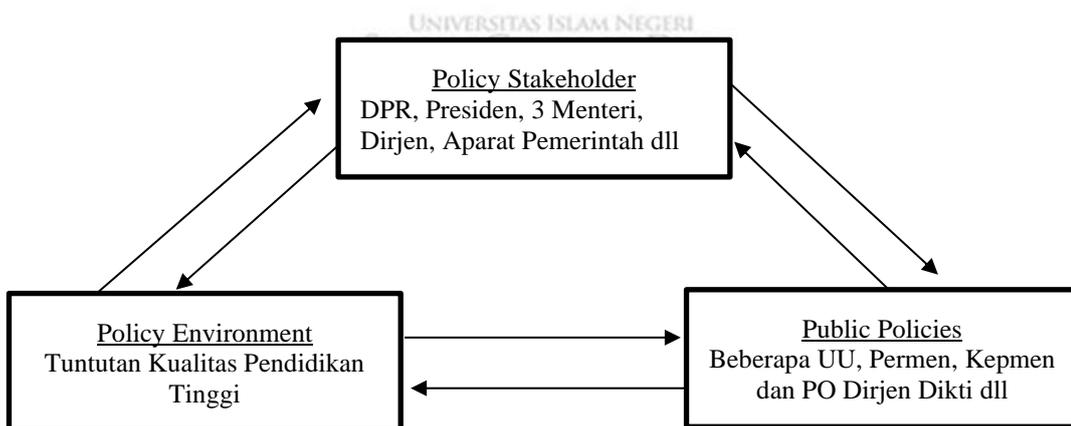
²³ N. L. Roux, “Public Policy-Making and Policy Analysis in South Africa amidst Transformation, Change and Globalization: Views on Participants and Players in the Policy Analytic Procedure,” *Journal of Public Administration* 37, no. 4 (December 2002): 424, [http://www.up.ac.za/dspace/bitstream/2263/3881/1/Roux_Public\(2002\).pdf](http://www.up.ac.za/dspace/bitstream/2263/3881/1/Roux_Public(2002).pdf).

case. A policy usually involves a rule, or settled course of action that is to be followed in numerous cases"²⁴.

Peraturan atau kebijakan perguruan tinggi untuk mengembangkan karier dan profesi dosennya tidak terlepas dari kebijakan publik yang mendasarinya. Kebijakan publik tersebut berbentuk semua peraturan perundang-undangan yang ditetapkan negara/pemerintah pada berbagai level pemerintahan sebagai bagian dari kebijakan pengembangan sumber daya manusia. Hal ini tidak berada dalam ruang hampa udara, karena terdapat relasi interdependensi antara kebijakan publik dengan berbagai faktor lain.

Dalam studi kebijakan publik, eksistensi semua peraturan perundang-undangan sebagai wujud nyata kebijakan publik ini merupakan bagian dari komponen yang dinamakan Sistem Kebijakan, yang berdasarkan Dunn yaitu *"the overall institutional pattern within which policies are made"*²⁵. Secara skematis, keberadaan kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen ini berada pada *public policies*, yang digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1.1
Tiga Elemen Sistem Kebijakan
 Sumber : Modifikasi dari Dunn (1981:46)



Pengembangan karier dan profesi dosen, baik sebagai kebijakan publik maupun kebijakan perguruan tinggi untuk mendapatkan dampak yang diharapkan

²⁴ MacRae and James, *Policy Analysis for Public Decisions*, 3.

²⁵ W.N Dunn, *Public Policy Analysis : An Introduction* (London: Prentice-Hall International, Inc, 1981), 46.

tentu harus diimplementasikan. Tahapan kebijakan ini “...involves the execution and steering of a course of action over time. Here the primary concern is with choosing a course of action and seeing that it is properly followed over time and not with inquiring into the nature of problems”²⁶. Hal ini bermakna bahwa kebijakan yang telah ditetapkan hanya sebagai atribut organisasi yang tidak berguna ketika tidak dapat terimplementasikan dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Sama halnya dengan yang dikemukakan Harrison, “... with effective implementation and constant evaluation in the administrative and operational areas of the organization, policy becomes a meaningless framework and strategy gives to a nonpurposive commitment of scarce resources”²⁷.

Untuk efektifnya implementasi kebijakan, beberapa faktor harus diperhatikan. Faktor-faktor itu adalah kompleksitas kebijakan, kejelasan rumusan masalah terhadap alternatif pemecahan masalah kebijakan, sumber-sumber potensial (manusia dan non manusia), keahlian pelaksana kebijakan, dukungan khalayak sasaran kebijakan serta efektivitas dan efisiensi birokrasi²⁸. Tentang hal tersebut, Jones²⁹ mengemukakan pula ada tiga aktivitas dalam implementasi kebijakan atau program yaitu :

Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect. Three activities, in particular, are significant; Organization: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect. Interpretation : The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives. Application: The routine provision of service, payment, or other agreed upon program objectives or instruments.

Berdasarkan pendapat Jones tersebut tampak jelas bahwa ada tiga aktivitas dalam mengimplementasikan kebijakan atau program, yaitu organisasi, interpretasi dan aplikasi. Organisasi terdiri atas aktivitas pengaturan sumber-sumber daya, unit pelaksana dan metode untuk mewujudkan program. Interpretasi berkenaan dengan perubahan bahasa program menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan

²⁶ Dunn, 46.

²⁷ F. Harrison, *Policy, Strategy, and Managerial Action* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1986), 18.

²⁸ Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia, Proses, Produk dan Masa Depan*, 76–77.

²⁹ Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 166.

dilaksanakan. Aplikasi berkenaan dengan pengaturan layanan rutin, pembayaran atau instrumen/tujuan program yang sudah disepakati.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, jelas bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan, termasuk kebijakan institusi dalam rangka pengembangan karier dan profesi dosen terdapat banyak faktor, variabel dan aktivitas yang harus diperhatikan.

Menurut Fucrsich dan Norman, *human resources* ini merupakan salah satu dari lima “*institutional capital*, dan “*to contribute effectively to the objectives and mission of the institution today, the human resources function must stop being a “controller” and become a “consultant”*”³⁰. Sumber daya manusia, dengan demikian menjadi satu faktor kunci bagi keberlangsungan suatu organisasi, dan perlu mendapat perlakuan tersendiri sesuai dengan atribut-atribut kemanusiaannya dari pengelola organisasi.

Dalam kedudukannya sebagai elemen strategis sumber daya perguruan tinggi, dosen dapat berperan deterministik. Dalam kaitan ini, Taylor dan Machado mengemukakan bahwa,

*The higher education enterprise must shed its defense of the status quo and develop a far more adaptive, proactive and flexible approach to strategic management. It must also recognize that the growing complexity of the institution necessitates that the leadership delegate more responsibilities and empower more individuals*³¹.

Dengan demikian, pengembangannya harus merupakan bagian integral dari kebijakan dan program perguruan tinggi. Menurut Castetter, *Staff development is the process of staff improvement through approaches that emphasize self-realization, self-growth, and self-development. Development includes those activities aimed at improvement and growth of abilities, attitudes, skills, and knowledge of system members*³².

³⁰ S.L Johnsons and S.C Rush, *Reinventing The University. Managing and Financing Institutions of Higher Education* (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1995), 210.

³¹ J Taylor and Maria De Lourdes Machado, “Higher Education Leadership and Management: From Conflict to Interdependence Through Strategic Planning,” *Journal of Tertiary Education and Management* (12 (2006): 19.

³² Castetter, *The Human Resource Function in Educational Administration*, 233.

Harris dan DeSimone mengemukakan bahwa *primary functions human resource management, human resource development activities are intended to ensure that organizational members have the competencies to meet current and future job demands*³³. Ada tiga fungsi utama pengembangan sumber daya manusia menurut McLagan, yang dikutip Harris dan DeSimone, yaitu, “*Training and development, organizational development, and career development*”³⁴.

Dalam konteks keunggulan, De Cieri mengemukakan, *...recent research has highlighted the need to develop human resources as a source of competitive advantage*³⁵. *Renewing people* sebagai salah satu dimensi dari transformasi organisasi, menurut Gouillart dan Kelly, *... deals with the people side of the transformation, and with the spirit of the company. It is about investing individuals with new skills and new purposes, thus allowing the company to regenerate itself*³⁶. Menurut McDonald dan Hite, *human resource development can renew its commitment to career development as one of its fundamental functions*³⁷. Dengan titik awalnya adalah mengenali status kompetensi pemegang tugas, menurut Barker, “*proses pengembangan ini terdiri dari beberapa cara, yaitu pendelegasian, pelatihan, pembimbingan dan konseling*”³⁸. Pendapat ini selaras pula dengan Cooper dkk. yang menyatakan bahwa pelatihan meliputi pemberian ilmu pengetahuan dan keahlian baru yang merujuk pada seperangkat ilmu pengetahuan dan keahlian, sekaligus kemampuan yang diperoleh seorang selama pekerja masih bertugas memegang suatu tanggung jawab³⁹.

Konsep pengembangan sumber daya manusia, selain berkaitan dengan istilah

³³ Harris and DeSimone, *Human Resource Development*, 7.

³⁴ Harris and DeSimone, 9.

³⁵ H De Cieri, “International Human Resources Management: Asia Pacific Challenges,” *Working Paper. Monash University, Faculty of Economics and Business* 7, no. 03 (2003): 8, <<http://www.buseco.monash.edu.au/mgt/research/working/papers/2003/wp07-03.pdf>>.

³⁶ F. J. Gouillart and J. N. Kelly, *Transforming The Organization* (New York: McGraw-Hill. Inc, 1995), 8.

³⁷ T. M. Egan et al., “Career Development: Load-Bearing Wall or Window Dressing? Exploring Definitions, Theories, and Prospects for HRD-Related Theory Building,” *Human Resources Development Review* 5, no. 442 (2006): 4, <http://hrd.sagepub.com/cgi/reprint/5/4/442.pdf>>.

³⁸ A Barker, *How To Be Better Managing People – Mengelola Sumber Daya Manusia*. Alih Bahasa : Soesanto Boedidarmo (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2000), 119–158.

³⁹ P.J dkk Cooper, *Public Administration For The Twenty-First Century* (Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers., 1998), 276.

pelatihan, juga terkait dengan istilah pendidikan (*education*). Pelatihan dan pendidikan, “*are central elements in the process of developing employees. Education is provided to equip employees to expand their capacity to learn and to perform in the future. Training and education is the principal vehicle for developing skill and abilities of employees other than through job assignments*”⁴⁰. Kegiatan-kegiatan utama yang tercakup dalam pengembangan menurut M. John Bernardin dan Joyce E. A. Russel adalah “pengembangan pengawasan/manajemen, perencanaan/pengembangan karier, program-program pembinaan/asistensi pekerja/pelatihan keterampilan/non-manajemen, program persiapan pensiun dan penelitian-penelitian terhadap sikap”⁴¹.

Berdasarkan pendapat-pendapat ahli tersebut, penulis memandang bahwa pengembangan sumber daya manusia banyak berkaitan dengan aspek-aspek yang multidimensional yang apabila dilaksanakan dengan semestinya akan sangat berkontribusi ke arah peningkatan kinerja organisasi.

Dalam perannya sebagai aktor utama pelaksanaan tiga fungsi perguruan tinggi, dosen akan berkontribusi menentukan untuk mencapai predikat sebagai birokrasi profesional. Pada jenis birokrasi ini, menurut Mintzberg, “*the operating core is the key part and standardization of skills is the control coordinating device*”⁴². Sebagai bagian dari lima elemen utama organisasi, menurut Robbins adalah “*employees who perform the basic work related to the production of products and services*”⁴³. Berdasarkan itu, jelas bahwa keahlian dan kompetensi dosen sangat penting dan menentukan bagi upaya merealisasikan organisasi pendidikan tinggi sebagai birokrasi profesional.

Dalam kedudukan sebagai pelaksana dan sasaran berbagai kebijakan publik tentang pengembangan karier dan profesi dosen, perguruan tinggi berkedudukan pula sebagai perumus kebijakan internal organisasi. Dalam konteks

⁴⁰ J. W. Walker, *Human Resources Strategy* (New York: McGraw-Hill. Inc, 1992), 212.

⁴¹ F. C. Gomes, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Yogyakarta: Andi Offset, 2001), 5.

⁴² W. K. Hoy and C. G. Miskell, *Educational Administration, Theory, Research, and Practice* (New York: McGraw-Hill. Inc, 1991), 128.

⁴³ Stephen P Robbins, *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*, Third Edition (Englewood Clifft New Jersey: Prentice-Hall International, Inc, 1990), 278.

ini, Harrison⁴⁴ mengemukakan bahwa kebijakan merupakan seperangkat pembatas yang memandu pembuatan kebijakan pada puncak suatu organisasi dan pengaturan pada kelompok dan perilaku individu-individu pada tingkat yang lebih bawah (dari suatu organisasi tersebut).

Dalam rangka mendapat informasi pencapaian tujuan kebijakan sebagai bukti performansi dan dampak kebijakan, maka penting adanya evaluasi kebijakan. Kinerja kebijakan ini sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian implementasi dalam mewujudkan sasaran dan tujuan suatu kebijakan, baik itu berupa keluaran kebijakan (*policy output*) maupun hasil kebijakan (*policy outcome*)⁴⁵.

Wollmann, mengemukakan makna dan tujuan tahapan akhir proses kebijakan ini sebagai berikut :

Sebagai alat dan prosedur analisis yang dimaksudkan untuk melakukan dua hal. Pertama, menyelidiki program kebijakan untuk mendapatkan semua informasi yang berkaitan dengan penilaian kinerjanya, baik proses dan hasil. Kedua, evaluasi sebagai tahap dari siklus kebijakan yang umumnya mengacu pada melaporkan kembali informasi tersebut pada proses pembuatan kebijakan⁴⁶.

Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) is a *policy analytic procedure used to produce information about the performance of policies in satisfying needs, values, opportunities that constitute a "problem"*⁴⁷. Menurut Anderson *is concerned with the estimation, assesment, or appraisal of policy, including its content, implementation and effects*⁴⁸. Hill mengemukakan bahwa salah satu tipe analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah *studies of policy content, in which analysts seek to describe and explain the genesis and development of particular policies*⁴⁹.

Pendapat ini selaras dengan pandangan Nachmias bahwa *policy evaluation as the objective systematic, empirical examination of the effects ongoing policies and*

⁴⁴ Harrison, *Policy, Strategy, and Managerial Action*, 43.

⁴⁵ E.A Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik. Konsep dan Aplikasinya di Indonesia* (Yogyakarta: Gaya Media, 2015), 100.

⁴⁶ F Fischer and dkk, *Handbook Analisis Kebijakan Publik. Teori, Politik Dan Metode. (Penerjemah : Imam Baihaqie)* (Bandung: Nusa Media, 2015), 554.

⁴⁷ Dunn, *Public Policy Analysis : An Introduction*, 339.

⁴⁸ Anderson, *Public Policy-Making*, 151.

⁴⁹ Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State*, Third Edition (London: Prentice-Hall International, Inc, 1997), 3–4.

*public programs have on their targets in terms of the goals they are meant to achieve*⁵⁰. Sementara itu, Jones⁵¹ menyatakan bahwa evaluasi merupakan suatu aktivitas yang didesain untuk menunjukkan manfaat-manfaat dari program-program dan pelaksanaan dari suatu kebijakan pemerintah.

Berdasarkan penelitian pendahuluan, tampak bahwa implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen belum berjalan sesuai dengan harapan. Banyak faktor yang turut berperan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Berdasarkan itu, penting ada penelitian evaluatif mengenai substansi kebijakan publik dan perguruan tinggi, serta implementasi kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen pada dua perguruan tinggi tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis mengemukakan beberapa asumsi dan premis awal penelitian sebagai berikut :

1. Kebijakan publik untuk pengembangan sumber daya manusia pendidikan tinggi sangat strategis. Dosen sebagai elemen paling vital dari sumber daya manusia pendidikan tinggi berposisi sangat penting untuk pembangunan sektor pendidikan tinggi. Kebijakan publik ini ditindaklanjuti oleh kebijakan institusional perguruan tinggi. Pengembangan karier dan profesi dosen sebagai bagian dari kebijakan publik dan kebijakan perguruan tinggi akan berkontribusi positif terhadap kinerja perguruan tinggi.
2. Sebagai bagian dari sistem pendidikan tinggi, kedua perguruan tinggi ini berperan sebagai salah satu subsistem dari sistem kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen. Keberadaannya sebagai *implementing agent* (pelaksana penerapan) kebijakan publik dalam pengembangan dosen.
3. Pengembangan dosen merupakan proses multidimensional yang berupa pengembangan karier dan profesi dosen. Area pengembangan meliputi kemampuan, keterampilan, kompetensi, sikap dan pengetahuan. Bentuknya meliputi pendidikan, pelatihan, pengembangan karir, pemagangan dan pembimbingan. Prosesnya meliputi diagnosis/analisis kebutuhan, desain

⁵⁰ M Howlett and Ramesh M, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Toronto: Oxford University Press., 1995), 169.

⁵¹ Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 199.

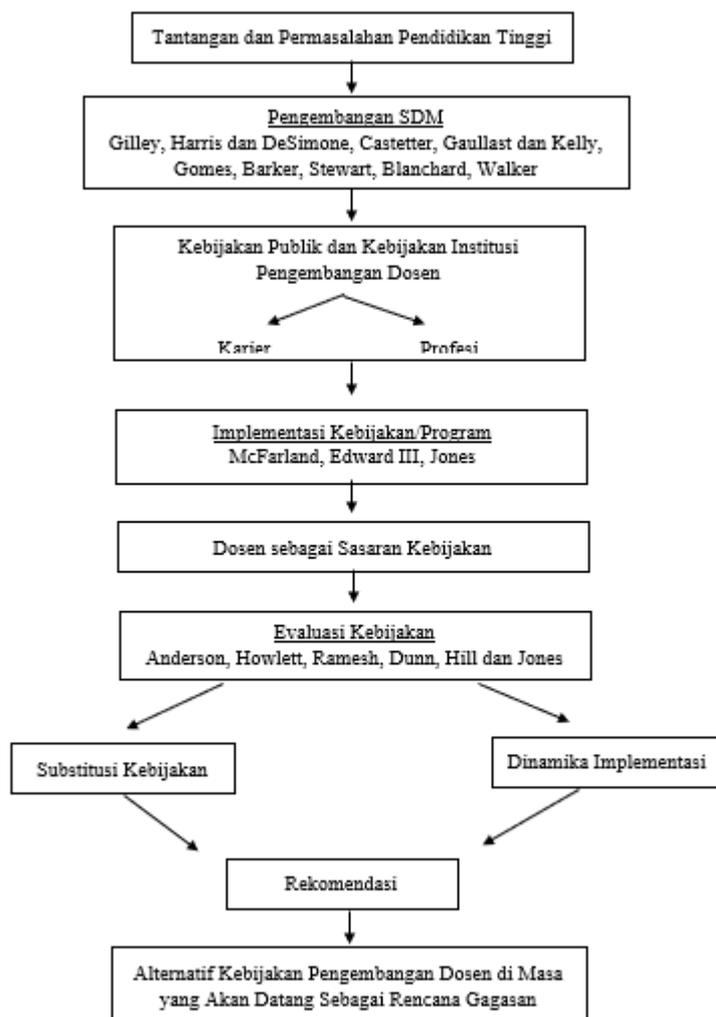
rencana pengembangan, implementasi, evaluasi dan akuntabilitas.

4. Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses atau siklus kebijakan. Terdapat berbagai faktor, variabel dan aktivitas yang harus diperhatikan untuk keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor tersebut adalah fleksibilitas, konsistensi, keadilan dan keputusan, sedangkan variabelnya adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi; dengan tiga aktivitas yaitu organisasi, interpretasi dan aplikasi.
5. Evaluasi kebijakan sangat strategis untuk memastikan agar setiap kinerja kebijakan sesuai dengan rencana atau target kebijakan pengembangan karier dan profesi dosen yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis membuat kerangka berpikir yang merujuk pada beberapa teori, pada level *grand theory*, *middle theory* dan *applied theory*. Teori pengembangan sumber daya manusia sebagai *grand theory* merujuk pada prinsip-prinsip dasar pengembangan sumber daya manusia menurut Gilley dan Enggland, Castetter, Harris dan DeSimone sebagai teori utama, serta Gouillast dan Kelly, Gomes, Barker, Stewart, Blancard dan Walker sebagai teori pendukung. Pendapat McFarland, Edwards III, dan Jones sebagai *middle theory* tentang faktor, variabel dan aktivitas yang harus diperhatikan pada tahap implementasi kebijakan. Selain itu, teori tentang area dan aktivitas evaluasi kebijakan menurut Anderson, Howlet dan Ramesh, Dunn serta Jones sebagai *applied theory*. Berdasarkan itu, dapat diketahui seutuhnya substansi kebijakan publik, kebijakan institusi tentang pengembangan karier dan profesi, dan implementasinya. Atas dasar tersebut maka akan dapat memberikan alternatif bagi kebijakan serupa di masa depan.

Kerangka berpikir tersebut divisualisasikan dalam skema paradigma penelitian sebagai berikut :

Gambar 1.2
Paradigma Penelitian



F. Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran, sampai dengan saat ini belum ada atau tidak ada penelitian yang sama persis dengan penelitian yang penulis lakukan, baik dari aspek konsep yang dijadikan rujukan maupun metodologi yang digunakan. Namun demikian ada beberapa penelitian terdahulu yang relevan, sebagai berikut :

1. John Tampil Purba, 2014⁵², “Strategi Pengembangan Dosen Untuk Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asia Tenggara : Studi Kasus”.

⁵² John Purba, “Strategi Pengembangan Dosen Untuk Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asia Tenggara: Studi Kasus,” 2014.

Penelitian menyimpulkan bahwa pengembangan kemampuan dosen merupakan hal yang utama, kemampuan dan keahliannya harus terus menerus diasah, sehingga dosen harus menyadari panggilan dan komitmennya sebagai pendidik profesional.

Persamaan dengan penelitian yang dilakukan terletak pada penggunaan konsep tentang pengembangan dosen. Perbedaannya dari aspek metode penelitian, karena penulis menggunakan metode kualitatif deskriptif studi kasus dan yuridis normatif, serta penggunaan perspektif evaluasi kebijakan publik dan kebijakan institusi.

2. Qaiyim Asy'ari, 2018⁵³, "Pengaruh Karakteristik Individu, Intelegensi dan Kompetensi Sosial Terhadap Kinerja dan Pengembangan Karir Dosen (Studi Kasus Pada Universitas Islam Madura Tahun 2017)".

Penelitian menyimpulkan bahwa karakteristik individu, kecerdasan, dan kompetensi sosial berpengaruh baik secara parsial maupun bersama-sama terhadap kinerja dosen dan terhadap pengembangan karier dosen.

Persamaan dengan penelitian yang dilakukan terletak pada penggunaan konsep tentang pengembangan karier dosen. Perbedaannya dari aspek metode penelitian, karena penulis menggunakan metode kualitatif deskriptif studi kasus dan metode yuridis normatif, serta penggunaan konsep tentang pengembangan profesi, dan perspektif evaluasi kebijakan publik dan kebijakan institusi.

3. Finadatul Wahidah, 2018⁵⁴, berjudul Evaluasi dalam Pengembangan Profesionalisme Dosen di FITK UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.

Penelitian menyimpulkan bahwa evaluasi penting dilakukan untuk menentukan keberhasilan suatu program pendidikan. Bentuk evaluasi pengembangan dosen yang dilakukan meliputi evaluasi melalui pimpinan, melalui dosen, dan melalui mahasiswa.

⁵³ Qaiyim Asy'ari, "Pengaruh Karakteristik Individu, Intelegensi dan Kompetensi Sosial Terhadap Kinerja dan Pengembangan Karir Dosen (Studi Kasus Pada Universitas Islam Madura Tahun 2017)," *Journal Al-Manar* 7, no. 2 (December 30, 2018): 41–70, <https://doi.org/10.36668/jal.v7i2.91>.

⁵⁴ Finadatul Wahidah, "Evaluasi Dalam Pengembangan Profesionalisme Dosen di FITK UIN Maulana Malik Ibrahim Malang," *International Seminar on Islamic Education* 0, no. 0 (August 14, 2018), <http://seminar.umpo.ac.id/index.php/ISIE/article/view/64>.

Persamaan dengan penelitian yang dilakukan terletak pada penggunaan metode kualitatif, penggunaan konsep tentang evaluasi dan pengembangan profesionalisme. Perbedaannya, penulis bukan hanya menggunakan metode kualitatif, tetapi juga deskriptif multikasus dan metode yuridis normatif. Selain itu juga menggunakan konsep pengembangan karier.

4. Rice Novita dkk., 2018⁵⁵, “Pengembangan Kompetensi Profesional Dosen Berbasis *Knowledge Management System* (Sistem Manajemen Pengetahuan)”.

Penelitian menyimpulkan bahwa dengan sistem informasi pengembangan kompetensi profesional dosen berbasis *knowledge management system*, dapat mempermudah user dalam proses berbagi pengetahuan yang dihasilkan terkait dengan penelitian dan pengabdian masyarakat.

Persamaan dengan penelitian yang dilakukan terletak pada penggunaan konsep tentang pengembangan profesional. Perbedaannya dalam hal penggunaan metode penelitian dan konsep pengembangan karier serta perspektif evaluasi kebijakan publik dan kebijakan institusi.

5. Lijan Poltak Sinambela, 2017⁵⁶, “Profesionalisme Dosen dan Kualitas Pendidikan Tinggi”.

Penelitian menyimpulkan bahwa jabatan dosen sebagai pekerjaan profesional memerlukan keahlian khusus untuk menguasai bidang ilmu untuk diaplikasikan kepada kepentingan umum. Persamaan dengan penelitian yang dilakukan terletak pada penggunaan deskriptif dan konsep tentang profesionalisme. Perbedaannya dalam hal metode yang akan dilakukan lebih luas yaitu kualitatif, deskriptif studi kasus dan yuridis normatif, serta penggunaan perspektif evaluasi kebijakan publik dan kebijakan institusi.

6. Dyah Kusumaastuti. 2001⁵⁷, “Manajemen Sistem Pengembangan Sumber Daya Dosen Sebagai Sistem Penjamin Mutu di Perguruan Tinggi. Studi

⁵⁵ Rice Novita et al., “Pengembangan Kompetensi Profesional Dosen Berbasis *Knowledge Management System*,” *Seminar Nasional Teknologi Informasi Komunikasi dan Industri* 0, no. 0 (November 23, 2018): 129–136.

⁵⁶ Lijan Poltak Sinambela, “Profesionalisme Dosen dan Kualitas Pendidikan Tinggi,” *POPULIS: Jurnal Sosial dan Humaniora* 2, no. 4 (Desember 31, 2017): 579–96, <https://doi.org/10.47313/ppi.v2i4.347>.

⁵⁷ D. Kusumaastuti, “Manajemen Sistem Pengembangan Sumberdaya Dosen Sebagai Penjamin

Tentang Pengaruh Kompetensi Individu Terhadap Kinerja Dosen Yang Berorientasi Pada Mutu Dengan Moderator Iklim Organisasi dan Dukungan Sumber Daya di ITB”.

Penelitian antara lain menyimpulkan bahwa kompetensi intelektual, personal dan sosial yang dimiliki dosen, ciri-ciri dosen sebagai penjamin mutu dapat dideskripsikan mempunyai kompetensi yaitu kepemimpinan, profesionalisme, sikap, keterampilan menjalin hubungan, menguasai ilmu pengetahuan atau keahlian di bidangnya dan menguasai metode pembelajaran dan metodologi penelitian. Manajemen sistem pengembangan dosen sebagai penjamin mutu melalui enam kriteria tersebut akan berdampak pada kecepatan pertumbuhan etos profesional, penguatan profesionalismenya, motivasi dan akuntabilitas serta dosen mempunyai rasa otonom dalam mencari kebenaran dalam ilmu pengetahuan.

Persamaannya dengan penelitian yang dilakukan tentang konsep pengembangan dosen sebagai salah satu unsur sumber daya perguruan tinggi. Perbedaannya terletak pada metode dan pendekatan penelitian yang digunakan.

7. Qomari Anwar, 2003⁵⁸, “Manajemen Strategik Pengembangan Sumber Daya Manusia Perguruan Tinggi (Studi Kasus tentang Pengembangan Dosen Melalui Kepemimpinan dan Budaya Organisasi yang Kondusif di Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka Jakarta)”.

Penelitian antara lain menyimpulkan bahwa pengembangan dosen UHAMKA dilakukan melalui berbagai bentuk yaitu pengembangan melalui institusi dan pengembangan melalui diri sendiri. Model konseptual manajemen strategik untuk menuju perwujudan dosen mumpuni tersebut adalah model pengembangan yang berbasis pada kepemimpinan visioner dan budaya organisasi yang kondusif.

Mutu di Perguruan Tinggi (Studi Tentang Pengaruh Kompetensi Individu Terhadap Kinerja Dosen Yang Berorientasi Pada Mutu Dengan Moderator Iklim Organisasi dan Dukungan Sumberdaya di ITB” (Tidak Dipublikasikan, Bandung, PPS UPI, 2001).

⁵⁸ Q Anwar, “Manajemen Stratejik Pengembangan Sumber Daya Manusia Perguruan Tinggi (Studi Kasus Tentang Pengembangan Dosen Melalui Kepemimpinan dan Budaya Organisasi Yang Kondusif di Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka Jakarta)” (Disertasi pada PPS UPI Bandung, 2003).

Persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada penggunaan konsep pengembangan dosen sebagai unsur sumber daya perguruan tinggi. Perbedaannya pada penggunaan metode penelitian yang digunakan peneliti lebih bervariasi, serta pada konsep pengembangan dosen dari aspek profesi dan kariernya.

8. Deddy Mulyadi, 2004⁵⁹, “Faktor-faktor Strategik yang Mempengaruhi Pengembangan Kinerja Dosen Perguruan Tinggi Kedinasan (Studi Tentang Pengaruh Perilaku Kepemimpinan, Budaya Organisasi, Manajemen Mutu Terhadap Kinerja Dosen STIA LAN)”.

Penelitian menyimpulkan antara lain bahwa pengembangan kinerja dosen telah dilakukan melalui berbagai program dan kegiatan, namun belum menjawab tuntutan kebutuhan organisasi maupun kebutuhan individu dosen. Pola konseptual alternatif pengembangan kinerja dosen yang ditawarkan adalah berbasis saripati dari perilaku kepemimpinan yang visioner mampu meramalkan dan melaksanakan dengan efektif bernilai keunggulan dengan mengembangkan proses dan hasil.

Persamaannya dengan penelitian yang dilakukan terletak pada konsep pengembangan dosen. Perbedaannya pada penggunaan metode penelitian serta pengembangan dosen yang terfokus pada karier dan profesinya.

9. Tita Meirina Djuwita, 2004⁶⁰, “Pengaruh Strategi Pengembangan Dosen Perguruan Tinggi dan Motif Berprestasi Terhadap Produktivitas Kerjanya (Suatu Studi Pada Tenaga Edukatif di Lingkungan Kopertis Wilayah IV Jabar)”.

Penelitian menyimpulkan antara lain bahwa strategi pengembangan dosen dan motif berprestasi berpengaruh positif terhadap produktivitas kerja dosen. Oleh karenanya, semakin efektif dan efisien pelaksanaan strategi pengembangan dosen dan makin tinggi motif berprestasi, semakin tinggi produktivitas kerja dosen.

⁵⁹ D. Mulyadi, “Faktor-Faktor Strategis Yang Mempengaruhi Kinerja Dosen Perguruan Tinggi Kedinasan (Studi Tentang Pengaruh Perilaku Kepemimpinan, Budaya Organisasi dan Manajemen Mutu Terhadap Kinerja Dosen STIA LAN)” (Disertasi, Bandung, PPS UPI, 2004).

⁶⁰ Tita Meirina Djuwita, “Pengaruh Strategi Pengembangan Dosen Perguruan Tinggi dan Motif Berprestasi Terhadap Produktivitas Kerjanya (Suatu Studi Pada Tenaga Edukatif di Lingkungan Kopertis Wilayah IV Jabar)” (Disertasi, Bandung, PPS UPI, 2004).

Persamaannya adalah pada penggunaan konsep pengembangan dosen di perguruan tinggi. Perbedaannya terletak pada metode yang digunakan lebih bervariasi serta konsep pengembangan dosen dari aspek karier dan profesinya.

Berdasarkan uraian tentang sembilan penelitian di atas, tidak ada satupun penelitian yang sama persis dengan yang penulis lakukan. Persamaan dengan penelitian yang dilakukan terletak pada penggunaan beberapa konsep, yaitu tentang profesionalisme dosen, pengembangan dosen, karier dosen, profesi dosen, dan evaluasi. Perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada aspek perspektif evaluasi kebijakan publik dan kebijakan institusi mengenai pengembangan karier dan profesi dosen serta penggunaan metode yuridis normatif.

G. Definisi Operasional

1. Kebijakan adalah serangkaian keputusan yang ditetapkan oleh satu organisasi untuk mewujudkan tujuan organisasi atau menangani permasalahan tertentu pada organisasi yang bersangkutan.
2. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang ditetapkan oleh lembaga negara/pemerintah sesuai dengan otoritas yang melekat sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai kepentingan publik untuk menangani permasalahan publik.
3. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahapan dari serangkaian tahapan kebijakan publik yang terdiri dari organisasi, interpretasi dan aplikasi, dengan faktor yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, sikap, struktur birokrasi, fleksibilitas, konsistensi, keadilan dan keputusan, serta untuk mewujudkan tujuan kebijakan publik yang telah ditetapkan.
4. Kebijakan organisasi adalah serangkaian keputusan yang ditetapkan oleh satu organisasi untuk mengimplementasikan kebijakan publik yang telah ditetapkan negara/pemerintah mengenai satu bidang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan dan masalah publik.
5. Analisis Kebijakan adalah aktivitas ilmiah untuk mendapatkan informasi tentang tahapan kebijakan publik yang menelaah tentang sebab, akibat, dan kinerja kebijakan atau program publik.

6. Kebijakan pendidikan adalah salah satu area substantif/area isu/isu kunci kebijakan publik yang ditetapkan oleh negara atau pemerintah yang berkaitan dengan permasalahan dan kepentingan pendidikan.
7. Pengembangan sumber daya manusia adalah salah satu tahapan dari manajemen sumber daya manusia yang areanya meliputi kemampuan, keterampilan, kompetensi, sikap dan pengetahuan, yang berbentuk pendidikan, pelatihan, pengembangan karier, pembimbingan dan pemagangan.
8. Pengembangan karier dosen adalah bagian dari pengembangan sumber daya manusia perguruan tinggi yang terdiri dari kegiatan penugasan, kenaikan pangkat dan promosi.
9. Pengembangan profesi dosen adalah bagian dari pengembangan sumber daya manusia perguruan tinggi yang dilakukan melalui jabatan fungsional akademik yang meliputi pengembangan kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional.

