

**Reduksi Fungsional Dosen (Analisis terhadap
Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Islam
Nomor 2 Tahun 2013 tentang Disiplin
Kehadiran Dosen)**

Nurainun Mangunsong

*Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta
Email: nurainun.mangunsong@uin-suka.ac.id*

Abstract: Within administrative level, the governance of Educative Staffs, namely lecturers, of State Islamic Universities held by the Ministry of Religious Affairs is equipped with and supported by legal instruments and by the Ministry organs. The demand on the improvement of the quality of the educative staffs with strong qualification and professionalism has widened the authority and jurisdiction of the Ministry, leading it to not only stick to available legal rules but also to make innovative policies and discretions as to meet the urgent administrative demands and realize the specified target and aims of education. Certainly, the effort must be coupled with the creative activities and veracious and precise motives so that it conforms to the existing legal rules.

This article discusses one of the legal rules issued by the Directorate General of Islamic Education, called as Perdirjenpendis No. 2/ 2013 on the Discipline of the Presence of the Educative Staff at Campus, which followed the Rectors' Decree No. 85/2011 and was claimed to have reduced the roles of the Educative Staffs. As the Ministry was quite slow to respond to enact the regulation on certification, the Decree was then issued instead. The enactment of the Decree has created dualism which in turns not only distorts the quality of the Educative Staffs but also results in problematic accountability of Educative Staffs' duties. A new policy is badly needed to issue as to well and relevantly administer the duties of the Educative Staffs as specified in the Law No. 14/2005, Law No. 12/2012 and Governmental Regulation No. 37/2009.

Abstrak: Dalam ranah administratif, penyelenggaraan tata kelola dosen di Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri oleh Kementerian Agama ditopang dan didukung oleh instrumen legal dan organ kementerian di bawahnya. Tuntutan peningkatan mutu dosen dengan standar dan profesionalisme yang jelas, memperluas kewenangan Kementerian Agama yang tidak hanya sebatas pada delegasi peraturan perundang-undangan, melainkan juga kewenangan bebas (diskresi) berupa kebijakan. Kebijakan adalah peraturan yang lahir dari tuntutan administrasi yang mendesak dan segera guna mempercepat capaian target pendidikan tinggi

keagamaan yang telah ditetapkan. Namun kecepatan itu harus disertai langkah-langkah cermat dan motivasi yang baik, benar dan maslahah agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pokoknya. Berangkat dari prinsip itu, tulisan ini ingin mengkaji salah satu Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Islam yakni Perdirjenpendis No. 2 Tahun 2013 tentang Disiplin Kehadiran Dosen, yang muncul belakangan setelah Surat Keputusan Rektor No. 85 Tahun 2011 ditetapkan, yang dinilai mereduksi fungsional dosen. Kementerian Agama telah mengeluarkan peraturan sertifikasi yang diperintahkan PP No. 37 Tahun 2009 Tentang Dosen, yang akhirnya demi kebutuhan juklak dan juknis penyusunan kinerja dosen ditetapkanlah SK Rektor tersebut. Adanya dualisme aturan yang tumpang tindih tersebut tidak hanya menggeser makna kualitas dan kuantitas kinerja dosen, melainkan juga menimbulkan problem akuntabilitas kinerja dosen secara administratif. Dibutuhkan kebijakan khusus tentang disiplin dosen yang paralel dengan beban kinerja tridharma yang diatur dalam UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, dan PP No. 37 Tahun 2009 tentang Dosen.

Kata kunci : *peraturan kebijaksanaan (beleidsregel), peraturan perundang-undangan (regeling), PNS, dosen*

Pendahuluan

Salah satu manifestasi upaya mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Alenia Keempat Pembukaan UUD 1945 adalah diselenggarakannya sistem pendidikan nasional¹ yang terencana, terarah dan terpadu melalui regulasi dan kebijakan. Untuk terselenggaranya sistem pendidikan itu dibutuhkan administrasi yang ditopang oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS)² sebagai salah satu unsur Aparatur Sipil Negara (ASN). Administrasi berperan sebagai penopang pencapaian tujuan pendidikan. Dengan administrasi, pendidikan dapat dikelola berdasarkan prinsip-prinsip pengorganisasian yang baik (*good governance*).

Administrasi dan Pegawai Negeri merupakan sub sistem negara modern. Kebutuhannya menjadi rasional seiring perkembangan *welfare state* yang menuntut tingginya peran negara dalam memajukan kesejahteraan sosial. Namun luasnya urusan pemerintahan yang menuntut tinggi dan cepatnya kinerja pegawai negeri berbanding

¹ Pasal 1 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

² UU No. 34 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1975 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

terbalik dengan realitas yang terjadi selama ini. Data tempo menjelaskan, sebanyak 40% dari 4,7 juta pegawai negeri memiliki kinerja yang buruk. Buruknya kinerja tersebut ditenggarai oleh buruknya manajemen pegawai negeri.³ Oleh karena itu, penataan jabatan pegawai negeri sebagai unsur ASN mendapat perhatian serius Pemerintah melalui regulasi UU ASN.⁴ Tujuannya adalah upaya mewujudkan pegawai negeri sebagai salah satu unsur ASN yang berintegritas, profesional, netral dan bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme dalam menjalankan tugas dan fungsi yang diemban.

Secara umum, ASN memiliki fungsi dan tugas sebagai berikut:⁵

1. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
3. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mengefektifkan tugas tersebut, UU ASN membagi jabatan ASN ke dalam tiga bentuk yakni Jabatan Administratif, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi.⁶ Jabatan administratif adalah jabatan-jabatan yang mencakup seluruh tugas pelayanan publik, pemerintahan dan pembangunan serta pengawasan. Jabatan fungsional mencakup jabatan fungsional keahlian dan keterampilan. Adapun jabatan pimpinan tinggi adalah jabatan negeri dalam ASN yang terdiri dari Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, Madya dan Pratama. Ketentuan ini mempertegas bahwa domain ASN terbagi pada dua jabatan pokok yakni jabatan administratif dan fungsional. Namun demikian, dalam praktiknya, pengaturan jabatan fungsional tak semudah yang dibayangkan. Pelaksanaan wewenang antar kementerian (lintas) kerap menimbulkan tumpang tindih regulasi dan benturan sehingga tolak tarik pengaturan secara otoritatif sulit dihindari dan akibatnya, tujuan mendasar dari sebuah kebijakan itu tidak tercapai.

Tulisan ini akan membongkar kekeliruan paradigma itu dan akan menjelaskan problem tumpang tindih aturan tersebut di lingkungan Kementerian Agama dan implikasinya.

³ *Tempo.co*, 21 Maret 2012.

⁴ Pasal 1 angka (3) UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵ Pasal 10 dan 11 UU ASN.

⁶ Pasal 14 UU ASN.

Pelaksanaan Kewenangan Pendidikan Tinggi Agama

Ciri mendasar dari sebuah negara hukum (*rechtsstaats, the rule of law* dan *nomoi*) adalah penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atas hukum (*bestuuren*) atau kekuasaan pemerintahan dibentuk, diatur dan diselenggarakan berdasarkan hukum.⁷ Konsep negara hukum terkandung asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) yang bermakna bahwa setiap tindakan hukum (*rechtsbaneling*) organ pemerintah terutama dalam hubungannya dengan warga negara itu harus berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Dengan bersandar pada asas legalitas, organ pemerintah memiliki legitimasi demokrasi dan yuridis untuk mengurus atau melayani (*bestuuren*), mengatur (*regelen*), mengarahkan (*sturen*), bahkan memberikan sanksi terhadap warga negara yang melanggar norma yang dibuat pemerintah. Legitimasi demokrasi ditentukan oleh representasi (keterwakilan rakyat) dalam mekanisme legislasi. Legitimasi yuridis tampak pada hukum yang berlaku yang bersumber dari kewenangan legal.⁸

Legitimasi itu memberikan kewenangan yang luas kepada organ pemerintah yang sekaligus menyiratkan pemberian wewenang pembuatan peraturan perundang-undangan yang lazim disebut *delegated legislation* atau peraturan pelaksana (*gelede normsstelling*), dan sekaligus membatasi kewenangan itu demi tertibnya sebuah tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean government*).

Sebuah tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih adalah sebuah manajemen, bagaimana cara pemerintahan itu dijalankan atau bagaimana cara menjalankan kekuasaan itu. Dalam ranah administrasi, tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih berlandaskan asas-asas sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;

⁷ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (Oxford University Press, 1996), hlm. 34

⁸ Ridwan HR, "Kedudukan Peraturan Direktorat Jenderal sebagai Peraturan Pelaksana Undang-undang Guru dan Dosen" *makalah* dalam diskusi panel Tata Kelola Perguruan Tinggi yang Baik Berbasis Akuntabilitas dan Partisipasi, diselenggarakan Pusat Studi Syari'ah dan Konstitusi dan ISAI, 18 Februari 2014.

6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas

Yang dimaksud Kepastian Hukum dalam Penjelasan UU ini adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Pasal 1, UU No. 28 Tahun 1999 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Pasal 2, menjelaskan organ jabatan yang termasuk sebagai penyelenggara negara meliputi:

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

⁹ Penjelasan Pasal 3.

7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

Ketentuan ini menjelaskan bahwa Presiden merupakan salah satu jabatan negara yang menjalankan fungsi kenegaraan dan pemerintahan. Presiden memiliki kedudukan sentral dan tunggal dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan (Pasal 4 UUD 1945). Dalam penyelenggaraan urusan itu, Presiden disertai kewenangan-kewenangan legal dan luas yang berbentuk diskresi. Dalam pelaksanaan kewenangan itu, Presiden dibantu Wakil Presiden dan para menteri serta Pemerintah Daerah. Menteri sebagai pembantu presiden mendudukkan tugas dan fungsi masing-masing sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara, yang kemudian sesuai tugas dan fungsi tersebut, kementerian dibagi ke dalam tiga kelompok: kementerian kelompok I, II, dan III. Menteri-menteri adalah jabatan negara yang berkedudukan sebagai penyelenggara negara.

Pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya 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 (Pasal 3, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional). Penyelenggaraan pendidikan nasional dilakukan oleh Kementerian pendidikan, yang pelaksanaannya dilakukan oleh satuan pendidikan dengan bentuk, jalur dan jenjang sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Pendidikan Tinggi merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, program sarjana, program magister, program doktor, dan program profesi, serta program spesialis, yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia. Penyelenggara Pendidikan Tinggi adalah Kementerian Pendidikan yang saat ini bernama Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi berdasarkan Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara. Pasal 4, ayat (1) menjelaskan bahwa Kementerian Kelompok I dan Kementerian Kelompok II, yang di dalamnya termasuk

kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi dan Kementerian Agama, adalah kementerian yang bertugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Urusan tertentu tersebut di antaranya adalah penyelenggaraan pendidikan tinggi, namun penyelenggaraan pendidikan tinggi keagamaan, tanggung jawab, tugas, dan wewenang dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama (Pasal 7 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2012). Ketentuan ini menjadi dasar penyerahan kewenangan pendidikan tinggi agama kepada Kementerian Agama. Atau dengan kata lain, Kementerian Agama menjalankan kewenangan delegatif pendidikan tinggi di bidang keagamaan.

Jika melihat realitas pengembangan keilmuwaan, pembagian tugas dan fungsi kementerian berdasarkan bidang keilmuwan tersebut tidak sepenuhnya relevan dengan pengembangan keilmuwan di Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTAIN) yang mengalami konversi dari Institut Agama Islam Negeri (IAIN) menjadi Universitas Islam Negeri. Manajemen keilmuwan yang sudah demikian luas di PTAIN, sesungguhnya telah memiliki kesamaan dengan Perguruan Tinggi Negeri yang tidak lagi mendikotomikan keilmuwan agama dan non agama. Namun alasan pembedaan dan pembagian itu lebih diteguhkan pada legitimasi historis. Pendidikan agama merupakan pendidikan rakyat melalui madrasah dan pesantren-pesantren yang sudah dikenal sebelum Indonesia merdeka. Manifestasinya kongkret dalam perjuangan merebut kemerdekaan. Karena itu tak heran jika Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BPKNP) menganjurkan pada tanggal 27 Desember 1945:

"Madrasah dan pesantren yang pada hakikatnya adalah satu sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang telah berurat dan berakar dalam masyarakat Indonesia pada umumnya, hendaknya mendapatkan perhatian dan bantuan nyata berupa tuntunan dan bantuan material dari pemerintah."

Anjuran ini disambut suka cita oleh Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan yakni Ki Hajar Dewantara dengan mengeluarkan Surat Edaran ke seluruh daerah yang isinya "Pelajaran budi pekerti yang telah ada pada masa pemerintahan Jepang, diperkenankan diganti dengan pelajaran agama." Politik hukum pendidikan agama dituangkan ke dalam UU No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah Negeri untuk Seluruh Indonesia, Bab XII Pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa

pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri merupakan kebutuhan yang urgen meskipun tidak menempatkannya sebagai yang menentukan kenaikan kelas. UU ini pula yang melahirkan kewenangan delegatif pengaturan pendidikan agama oleh Menteri Agama bersama Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan. Kemudian dipertegas dalam Ketetapan No. II/MPRS/1960, Bab II Pasal 2 ayat (3) ditetapkan bahwa pendidikan agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari SR (SD) sampai Universitas-Universitas Negeri.¹⁰

Departemen agama merupakan kunci pengembangan pendidikan agama dan entitas agama yang lain. Sejak ditetapkannya departemen agama pada 3 Januari 1946, pokok soal pendidikan agama diorganisir secara khusus oleh bagian pendidikan agama dalam departemen agama.¹¹ Manifestasi departemen agama merupakan perjuangan politik Islam dan wujud politik representasi. Sejak itulah, penyelenggaraan pendidikan agama merupakan otoritas departemen agama namun tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan pokok pendidikan secara umum. Artinya, otoritas pengaturan pendidikan agama bukan merupakan otoritas tunggal Kementerian Agama semata, melainkan tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan pokok bidang pendidikan nasional. Hal ini terlihat dalam pengaturan pendidikan agama yang mengacu pada UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang Guru dan Dosen.

Dalam Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2015 tentang Kementerian Agama, dijelaskan bahwa Kementerian Agama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (Pasal 2). Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Agama menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu, penyelenggaraan haji dan umrah, dan pendidikan agama dan keagamaan;
2. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di

¹⁰ http://www.kompasiana.com/tohaunissula/kebijakan-pendidikan-nasional-dan-implikasinya-terhadap-pendidikan-agama-islam_54f94ac1a33311f8478b4e38, diakses 11 November 2016.

¹¹ baca Sejarah Pendidikan Islam dan Organisasi Ditjen, dalam <http://pendis.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=sejarahpendis#.WDBW0sYxFE4>, diakses 12 November 2016.

- lingkungan Kementerian Agama;
3. pengelolaan barang milik/kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama;
 4. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agama;
 5. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah;
 6. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah;
 7. pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang agama dan keagamaan;
 8. pelaksanaan penyelenggaraan jaminan produk halal; dan
 9. pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agama.

Dari fungsional tersebut, dalam bidang pendidikan, Kementerian agama berwenang merumuskan, menetapkan dan menjalankan kebijakan pendidikan agama dan keagamaan; dan melaksanakan kegiatan teknis administratif dari pusat sampai daerah. Dalam melaksanakan kewenangan itu, Kementerian Agama menetapkan beberapa peraturan di antaranya Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 42 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, yang merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2015 tentang Kementerian Agama.

PMA tersebut menjelaskan susunan organisasi Kementerian Agama yang membantu pelaksanaan fungsi Kementerian Agama secara administratif (Pasal 4). Susunan organisasi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Sekretariat Jenderal;
2. Direktorat Jenderal Pendidikan Islam;
3. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah;
4. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam;
5. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Kristen;
6. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Katolik;
7. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Hindu;
8. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Buddha;
9. Inspektorat Jenderal;
10. Badan Penelitian dan Pengembangan, dan Pendidikan dan Pelatihan; dan
11. Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal

Direktorat Jenderal Pendidikan Islam ini sebelumnya bernama Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam.¹² Lalu berubah namanya menjadi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam berdasarkan Peraturan Menteri Agama RI No. 10 Tahun 2010.

Perubahan nama ini menegaskan bahwa tugas pokok Direktorat Jenderal ini adalah Pengembangan Aspek-aspek Substansi Kependidikan Islam. Sesuai Peraturan Menteri Agama RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama, yang disempurnakan melalui Peraturan Menteri Agama RI No. 10 Tahun 2010 bahwa Direktorat Jenderal Pendidikan Islam mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang pendidikan Islam berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Agama dan Peraturan Perundang Undangan yang berlaku. Adapun fungsi Direktorat ini adalah sebagai berikut.¹³

1. perumusan kebijakan di bidang pendidikan Islam;
 2. pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Islam;
 3. penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pendidikan Islam;
 4. pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pendidikan Islam; dan
 5. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam.
- Dalam Pasal 140, PMA No. 42 Tahun 2016, fungsional Direktorat Pendidikan Islam dikembangkan menjadi:
- a. perumusan kebijakan di bidang pendidikan madrasah, diniyah, pondok pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;

¹² Keputusan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1979 tentang Penyempurnaan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama Sebagai Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 1978; Keputusan Presiden RI No. 165 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen jo Keputusan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 mengubah Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam menjadi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam.

sumber
<http://pendis.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=sejarahpendis#.WBGqbMYxFE4>, diakses 23 Oktober 2016.

¹³ *Ibid*

- b. pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan madrasah, diniyah, pondok pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- c. pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pendidikan madrasah, diniyah, pondok pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- d. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pendidikan madrasah, diniyah, pondok pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- e. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pendidikan madrasah, diniyah, pondok pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- f. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam; dan
- g. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Untuk menjalankan fungsi itu, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam dibagi ke dalam susunan organ sebagai berikut (Pasal 141):

- a. Sekretariat Direktorat Jenderal Pendidikan Islam;
- b. Direktorat Kurikulum, Sarana, Kelembagaan, dan Kesiswaan Madrasah;
- c. Direktorat Guru dan Tenaga Kependidikan Madrasah;
- d. Direktorat Pendidikan Tinggi Keagamaan Islam;
- e. Direktorat Pendidikan Agama Islam; dan
- f. Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren.

Dari pengaturan susunan dan fungsi organ jabatan Direktorat tersebut, dapat diketahui bahwa Direktorat Jenderal Pendidikan Islam merupakan substruktur organisasi Kementerian Agama yang berkedudukan sebagai mandataris. Artinya, ia hanya pelaksana tugas pokok Kementerian Agama di bidang pendidikan Islam baik berdasarkan kebijakan Menteri Agama itu sendiri atau peraturan perundang-undangan secara tidak langsung. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat adalah suatu kewenangan yang terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).¹⁴ Dalam mandat tidak terjadi pelimpahan wewenang dan peralihan tanggungjawab dari mandans (Menteri Agama). Karena kedudukan

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2006), hlm. 105.

Dirjenpendis hanya sebagai eksekutor atau pelaksana perintah Menteri Agama, sementara kewenangan pokok dan tanggungjawab tetap pada Menteri.

Dari kedudukan tersebut, Dirjenpendis bukan Pejabat Administratif yang berwenang membuat peraturan (*regeling*) dan keputusan administrasi (*beschikking*) pendidikan tinggi Islam. Melainkan Pejabat Negeri dalam ASN yang hanya berwenang membuat peraturan pada level kebijakan administratif (*Beleidsregel*) yang kedudukan peraturan tersebut bukan termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Kedudukan kedua jabatan tersebut berbeda dan memiliki implikasi hukum dalam kewenangan mengatur (*regeling*) dan drajat aturan tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dijelaskan bahwa Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara yang ditentukan oleh Undang-undang (termasuk menteri di dalamnya). Sedangkan Jabatan Negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan (Dirjenpendis termasuk di dalamnya).

Dengan demikian, secara struktural, Dirjenpendis merupakan pelaksana tugas pokok seluruh urusan bidang pendidikan Islam di Kementerian Agama yang bertanggungjawab kepada Menteri. Selaku mandataris Menteri, Dirjenpendis hanya berwenang merumuskan kebijakan administratif sepanjang tugas pokok yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pokoknya. Karena dasar kewenangan Dirjenpendis secara kongkret tidak bersumber dari kewenangan terikat peraturan perundang-undangan, maka kebijakan administratif Dirjenpendis adalah kebijakan yang dimungkinkan secara hukum administratif berdasarkan asas-asas pemerintahan yang baik atau layak (*Algemene Beginselen van Beoorlijke Bestuur*). Relevansi asas ini adalah tolok ukur efektivitas dan efisiensi itu pada realisasi daya hasil dan tepat gunanya kebijakan itu, apakah capaian kebijakan itu sudah sesuai standar mutu pendidikan, misalnya. Jadi, kebijakan Dirjenpendis itu harus secara empirik dapat diuji dan diverifikasi capaian-capaiannya.

Meneguhkan Kembali Fungsional Dosen

Untuk mengkaji dan mengurai diskursus dosen dalam subsistem administrasi pendidikan tinggi, maka perlu menelaah kembali landasan konstitusional pendidikan dan peraturan perundang-undangan yang melingkupinya. Antara pendidikan dan sistem administrasi tidak mungkin dipisahkan karena administrasi merupakan instrumen bagi capaian tujuan pendidikan itu sendiri.

Manifestasi dosen selaku tenaga pendidik, merupakan derivasi dari nilai-nilai konstitusionalisme atas pemenuhan hak pendidikan sebagai hak asasi manusia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 31 UUD 1945:

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Uraian Pasal 31 sebagai hasil amandemen keempat UUD 1945 menekankan pentingnya pendidikan dan penyelenggaraan satu sistem pengajaran nasional sebagai bangun karakter moral dan spiritual bangsa yang tengah mengalami krisis moral dan kemanusiaan di tengah gerus globalisme, radikalisme, psikotropika, korupsi, kolusi, dan nepotisme. Keseriusan itu coba diperkuat dengan pondasi anggaran secara konstitusional yang mengharuskan alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dalam UU (APBN) dan Perda (APBD). Landasan konstitusional ini mendorong lahirnya paket peraturan perundang-undangan sistem pendidikan nasional di antaranya:

- 1) UU No. Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- 2) UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen
- 3) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
- 4) PP No. 37 Tahun 2009 Tentang Dosen

Dalam UU Guru dan Dosen dijelaskan bahwa Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni *melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat*. Oleh karena itu, dosen memiliki kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan tinggi yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugas profesionalnya selaku pengajar, dosen berkewajiban (Pasal 60):

- a. melaksanakan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat;
- b. merencanakan, melaksanakan proses pembelajaran, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
- c. meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- d. bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras, kondisi fisik tertentu, atau latar belakang sosioekonomi peserta didik dalam pembelajaran;
- e. menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, dan kode etik, serta nilai-nilai agama dan etika; dan
- f. memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Pengertian, kedudukan dan kewajiban dosen tersebut memberi satu definisi utuh (epistemologi) siapa dosen itu sesungguhnya. Yakni sebuah profesi (unsur ASN) yang memberikan pelayanan dasar di bidang pendidikan yang mencakup Tri Dharma Perguruan Tinggi. Secara etimologis, pendidikan sendiri memiliki makna yang lebih luas dan mendasar. Yakni 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.

Pengertian pendidikan ini akan lebih transenden jika merujuk pengertian beberapa tokoh. Ki Hajar Dewantara (*Bapak Pendidikan Nasional Indonesia*, 1889 – 1959) menjelaskan pendidikan (secara umum) yakni: “daya upaya untuk memajukan budi pekerti (karakter, kekuatan bathin), pikiran (*intellect*) dan jasmani anak-anak selaras dengan alam

dan masyarakatnya.”¹⁵ John Stuart Mill (filosof Inggris, 1806-1873 M) menjabarkan pendidikan itu meliputi segala sesuatu yang dikerjakan oleh seseorang untuk dirinya atau yang dikerjakan oleh orang lain untuk dia, dengan tujuan mendekatkan dia kepada tingkat kesempurnaan.¹⁶ Menurut Al-Ghazali,¹⁷ pendidikan adalah “Proses memanusiakan manusia sejak masa kejadiannya sampai akhir hayatnya melalui berbagai ilmu pengetahuan yang disampaikan dalam bentuk pengajaran secara bertahap, dimana proses pengajaran itu menjadi tanggung jawab orang tua dan masyarakat menuju pendekatan diri kepada Allah sehingga menjadi manusia sempurna (insan kamil).

Pengertian beberapa tokoh di atas jika ingin mengambil peran dosen, maka pendidikan merupakan beban tugas yang sangat berat dan mulia. Karena harus mampu mengantarkan peserta didik atau mahasiswa sebagai insan kamil, insan yang mampu mengenal Penciptanya, insan yang mampu memberi kebaikan makhluk di muka bumi. Untuk mewujudkan orientasi itu, pendidik harus peka dan terus meningkatkan keahliannya (profesional dan kompetensi), karyanya, dan perannya di tengah-tengah masyarakat. Karena itu pula, dosen harus memiliki kebebasan dan keleluasaan akademik dalam menunjang tugas pokok tridharma. Aktivitas dosen tidak hanya melulu di ruang kelas atau duduk manis melayani bimbingan akademik di ruang kerja, akan tetapi harus berorientasi pada inovasi dan invensi keilmuan. Hal itu hanya bisa terwujud jika dosen diberi kebebasan, keleluasaan akademik, dukungan sarana prasarana serta sistem administrasi yang tidak membelenggu.

Administrasi dalam perbendaharaan hukum administrasi, berasal dari istilah Belanda “*administratie* dan *bestuur*” yang diterjemahkan dengan “tata usaha” dan “tata pemerintahan.”¹⁸ Administrasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengandung pengertian setiap kegiatan merumuskan dan menetapkan tujuan dan cara-cara mencapai tujuan itu yang membutuhkan manajemen sumber daya manusia dan prasarana penopangnya; penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan

¹⁵ Bartolomeus Sahmo, *Visi Pendidikan Ki Hajar Dewantara* (Yogyakarta: Kanisius, 2013), hlm. 12

¹⁶ *The Collected Works of John Stuart Mill*, edited by John M. Robson, from the Liberty Fund.

¹⁷ Abidin Ibnu Rusn, *Pemikiran Al Ghazali Tentang Pendidikan*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 1998), hlm. 56 – 59

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, hlm. 23.

pemerintahan.¹⁹ Administrasi jika dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara), menurut Prajudi Atmosudirdjo mencakup tiga pengertian: 1) terkait dengan fungsi pemerintahan; 2) sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) daripada pemerintah; 3) sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.²⁰ Sondang P. Siagian, mengartikannya dengan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Dari pengertian tersebut, administrasi merupakan kegiatan atau aktivitas-aktivitas ketatausahaan aparatur pemerintah (pegawai) dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan. Administrasi merupakan subsistem pemerintahan untuk mempermudah capaian tujuan. Dengan administrasi, penyelenggaraan pemerintahan tertata dengan tertib. Administrasi untuk mempermudah kerja organisasi. Namun demikian, saat ini dengan perkembangan teknologi informasi yang sudah demikian canggih, manajemen organisasi konvensional sudah banyak ditinggalkan. Administrasi sudah menggunakan teknologi sehingga lebih jelas, akurat dan efisien.

Demikian pula dalam penyelenggaraan pendidikan, fungsi administrasi merupakan kegiatan teknis penyelenggaraan pendidikan. Secara umum, seluruh kegiatan teknis dilakukan oleh satuan aparatur negara. Dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, bahwa aparatur negara terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Negeri Nonsipil. Dinamakan Pegawai Negeri karena ia memiliki hubungan dinas publik yang berbeda dengan Pegawai Swasta. Hubungan dinas publik itu ditentukan dari ketundukan pegawai pada perintah pengangkatan jabatan oleh Pemerintah (yang mengeluarkan SK). Artinya, ketundukan pegawai adalah pada tugas pokok jabatan yang tertera dalam Surat Keputusan Pengangkatannya.²¹

Dalam setiap SK Pengangkatan CPNS apapun, perihal itu sangat jelas ditegaskan. Misalnya, dalam SK Menteri Agama Nomor

¹⁹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, edisi kedua, (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 8.

²⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 11.

²¹ SF. Marbun dan Moh. Mahfud. MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi* cet. ke-5 (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm.98

122/Ba.0/A/2005 memutuskan bahwa "...terhitung sejak 1 Januari 2005 mengangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, atas nama: Sdr. Nurainun Mangunsong, SH., M.Hum.,jabatan: Calon Tenaga Dosen..." Dengan demikian, SK Menteri Agama tersebut sebagai dasar pengangkatan Sdr. Nurainun Mangunsong sebagai CPNS yang menduduki jabatan sebagai Calon Tenaga Dosen. Hubungan dinas publik Nurainun Mangunsong adalah pada pendidik pada pendidikan tinggi Islam di lingkungan Kementerian Agama. Ketundukan Nurainun Mangunsong adalah pada tugas pokok selaku tenaga dosen. Jadi, SK inilah yang membedakan kedudukan masing-masing CPNS sesuai jabatan dalam pengangkatannya secara administratif.

UU Pokok Kepegawaian sesuai dengan namanya adalah undang-undang yang mengatur kepegawaian negeri secara pokok atau umum, baik yang menyangkut pegawai negeri sipil (PNS) dan non sipil. Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), PNS merupakan nomenklatur bagi profesi ASN. Sementara definisi PNS sendiri (dalam kedua uu tersebut) adalah "setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku." Artinya, PNS mengandung pengertian umum (unsur aparatur negara) atas semua penyelenggara teknis pemerintahan. Dari pengertian umum tersebut, terdapat jabatan dengan fungsional khusus.

Dalam perspektif Hukum Administrasi, negara adalah organisasi jabatan. Menurut Loggeman sebagaimana dikutip Ridwan HR,²² "*In zijn sociale verschijningsvorm is de staat organisatie, een verband van functies. Met functie is dan bedoeld; een omschreven werkkring in verband van geheel. Zij heet, met betrekking tot de staat, ambt. De staat is ambtenorganisatie.*" (Dalam kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan). Hal yang sama dikemukakan Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Dengan demikian, jabatan dalam suatu negara memiliki banyak fungsi yang menggambarkan tata kerja yang secara keseluruhan berorientasi pada tujuan negara itu sendiri.

²² *Ibid.*, hlm. 73

Dalam UU Pokok Kepegawaian, jabatan PNS terdiri dari jabatan fungsional dan struktural. Jabatan fungsional adalah jabatan yang sebenarnya tidak tercantum dalam struktur organisasi tetapi dalam menjalankan tugas pokok fungsi bisa dikaitkan dengan keberadaan organisasi tersebut. Contohnya guru, dosen, dokter, bagian pengarsipan negara, dan auditor. Sebab, pemegang jabatan fungsional akan melaksanakan tugas sepanjang sesuai keahlian atau keterampilan yang sifatnya mandiri sesuai tupoksi profesinya. Pengangkatan jabatan fungsional diatur dalam PP Nomor 16 tahun 1994 yang kemudian diubah dalam PP Nomor 40 Tahun 2010 dan Kepres Nomor 87 tahun 1999 yang diubah dalam Perpres Nomor 97 Tahun 2012 tentang rumpun jabatan Pegawai Negeri Sipil. Sementara jabatan struktural adalah jabatan yang memang secara jelas terdapat pada struktur organisasi. Urutan jabatan struktural terendah adalah eselon IVb, sedangkan tertinggi adalah eselon Ia. Di sinilah persoalannya, UU Pokok Kepegawaian tidak begitu jelas membedakan kedua jabatan ini dalam lingkungan PNS sehingga tarik menarik dalam pengaturan jabatan fungsional dalam semua formasi masih kerap terjadi.

Berbeda dengan UU Pokok Kepegawaian, UU ASN sementara sudah memberikan jalan keluar persoalan ini. Jabatan PNS dibagi menjadi 3 macam yakni Jabatan administrasi, jabatan fungsional dan jabatan pimpinan tinggi²³ (Pasal 13). *Jabatan administrasi adalah jabatan ASN yang terkait dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.* Administrasi pada hakikatnya melakukan dua fungsi yaitu fungsi manajerial, dan fungsi operatif (teknis).

Fungsi manajerial berkaitan dengan pekerjaan pikiran atau menggunakan pikiran (mental) meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian. Sedangkan fungsi operatif (teknis), berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan fisik, meliputi pengadaan, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan, dan pemensiunan.²⁴ Sedangkan *Jabatan Fungsional adalah jabatan yang memenuhi kualifikasi keahlian dan keterampilan tertentu.* Sejak awal formasi dibuka, pendaftar sudah mengetahui kualifikasi keahlian apa yang dibutuhkan negara. Karenanya, dalam jabatan fungsional

²³ Tulisan ini hanya memfokuskan pada 2 jabatan yang memang terkait dengan isu yang dibahas. Dengan demikian tidak akan membahas jabatan pimpinan tinggi.

²⁴ Slamet Saksono, *Administrasi Kepegawaian*, (Yogyakarta; Kanisius, 1988), hlm.12

terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan (Pasal 18).

Ketentuan ini semakin menegaskan pada kita bahwa jabatan administrasi dan jabatan fungsional memang berbeda. Karenanya dalam lingkup tugas, hak dan kewajiban, fungsi, kedudukan, dan hal-hal lain seharusnya jabatan fungsional, dosen misalnya, dilihat sebagai *lex specialis*.

Sesat Pikir Pendisiplinan Dosen dengan Fingerprint

Reformasi pendidikan tinggi agama merupakan satu kebijakan yang diambil Kementerian Agama sebagai solusi atas lemahnya mutu pendidikan. Kelemahan mutu tersebut umumnya disebabkan beberapa hal, di antaranya tidak jelasnya standar mutu yang ditetapkan perguruan tinggi, rendahnya kinerja dan kualitas dosen, dan minimnya sarana prasarana pendukung. Dalam Pasal 7, UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Menteri bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pendidikan Tinggi mencakup pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi. Dalam pelaksanaan kewenangan itu, Menteri bertugas di antaranya peningkatan penjaminan mutu, relevansi, keterjangkauan, pemerataan yang berkeadilan, dan akses Pendidikan Tinggi secara berkelanjutan; dan pemantapan dan peningkatan kapasitas pengelolaan akademik dan pengelolaan sumber daya Perguruan Tinggi.

Adapun upaya meningkatkan akses, mutu dan relevansi pendidikan tinggi keagamaan meliputi:²⁵

1. Meningkatkan akses pendidikan tinggi keagamaan.
2. Meningkatkan kualitas layanan pendidikan tinggi keagamaan.
3. Meningkatkan mutu dosen dan tenaga kependidikan perguruan tinggi keagamaan.
4. Meningkatkan kualitas hasil penelitian/riset dan inovasi perguruan tinggi keagamaan.

Sementara strategi peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan perguruan tinggi agama dilakukan kebijakan berupa:²⁶

1. Sertifikasi dosen.
2. Pemberian tunjangan profesi bagi dosen Non PNS.

²⁵ Arah Kebijakan dan Strategi Pendidikan Islam Tahun 2015-2019, dalam <http://pendis.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=strategipendis#.WD3yrsYxFE4>., diakses 28 November 2016.

²⁶ *Ibid.*

3. Peningkatan kualifikasi dosen menjadi S3 baik dalam negeri maupun luar negeri.
4. Peningkatan kompetensi dosen.
5. Pemberian fasilitas bagi dosen untuk mengikuti forum ilmiah tingkat internasional.
6. Peningkatan kemampuan bahasa asing bagi dosen.
7. Pemberian fasilitas bagi dosen untuk melakukan presentasi makalah AICIS.
8. Peningkatan kompetensi tenaga kependidikan.
9. Peningkatan kualifikasi tenaga kependidikan menjadi S2.
10. Sertifikasi pendidik dan tenaga kependidikan melalui LPTK.

Dari uraian peningkatan mutu dan strategi mutu pendidik tinggi Kementerian Agama di atas terlihat jelas arah atau basis yang ingin dibangun khususnya pada mutu pendidik atau dosen. Yakni kebijakan yang diarahkan pada peningkatan mutu profesionalisme dosen berupa standard kualifikasi kompetensi berupa sertifikasi, studi jenjang doktor (program 5000 doktor), fasilitasi forum ilmiah nasional dan internasional, *reward* tunjangan dan kompetensi bahasa asing. Strategi ini mendorong dosen untuk aktif dan progresif meningkatkan dan mengembangkan potensi dirinya yang tidak sebatas pengajar (seremonial) melainkan pendidik yang sesungguhnya. Selaku pendidik, seorang dosen dituntut mampu mentransformasikan nilai-nilai akademik ilmiah ke dalam sistem pendidikan dan sistem kehidupan beragama masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia.²⁷ Bahkan pemajuan pendidikan keagamaan itu diharapkan dapat berkontribusi bagi peradaban umat manusia. Hal ini sejalan dengan landasan konstitusional pendidikan dan kebudayaan Pasal 31 ayat (5) UUD 1945 bahwa “Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”

Secara formil, setiap dosen harus memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi yang jelas yang manifestasinya dituangkan dalam sertifikasi (pengakuan). Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk dosen atau bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan kepada dosen sebagai tenaga profesional. Jadi sertifikasi memiliki nilai formal pengakuan Pemerintah atau Kementerian Agama atas profesi dosen selaku tenaga pendidik yang profesional. Profesional itu diukur dari pelaksanaan tridharma yang dituangkan dalam

²⁷ Pasal 1 ayat (1) PP No. 37 Tahun 2009 tentang Dosen.

portofolio berupa rencana dan realisasi beban kerja serta evaluasi terpenuhinya volume beban kerja sebagaimana yang dipersyaratkan UU. Adapun kriteria lingkup kerja tridharma itu terdiri dari 4 hal yakni pengajaran atau pendidikan, penelitian, pengabdian, dan penunjang tridharma.

Dalam Pasal 8, PP No. 37 Tahun 2009 tentang Dosen dijelaskan bahwa dosen melaksanakan tridharma perguruan tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) SKS dan paling banyak 16 (enam belas) SKS pada setiap semester sesuai dengan kualifikasi akademiknya dengan ketentuan:

- 1) beban kerja pendidikan dan penelitian paling sedikit sepadan dengan 9 (sembilan) SKS yang dilaksanakan di perguruan tinggi yang bersangkutan; dan
- 2) beban kerja pengabdian kepada masyarakat dapat dilaksanakan melalui kegiatan pengabdian kepada masyarakat yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang bersangkutan atau melalui lembaga lain;

Dalam ayat (3) Pasal 8 dijelaskan bahwa Dosen tetap yang mendapat penugasan sebagai pimpinan perguruan tinggi yang bersangkutan sampai dengan tingkat jurusan tetap memperoleh tunjangan profesi sepanjang yang bersangkutan melaksanakan darma pendidikan paling sedikit sepadan dengan 3 (tiga) SKS di perguruan tinggi yang bersangkutan. Artinya, beban kerja dosen dapat disesuaikan dengan beban tambahan dosen yang mendapat penugasan sebagai pimpinan di perguruan tinggi, fakultas, atau jurusan atau program studi. Seperti apa petunjuk pelaksana atau petunjuk teknis penyelenggaraan sertifikasi dosen ini? Di lingkungan Kementerian Agama tidak ditemukan peraturan teknis itu. Berbeda dengan Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan Nasional sangat jelas mengaturnya, yakni Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 42 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Dosen, yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.

Kekosongan inilah kiranya ingin dijawab melalui Surat Keputusan Rektor No. 85 Tahun 2011 tentang Revisi Surat Keputusan Rektor UIN Sunan Kalijaga No. 58 Tahun 2011 tentang Beban Kerja Dosen dan Evaluasi Pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi di Lingkungan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Surat Keputusan Rektor ini menjelaskan pedoman teknis beban kerja dosen dan sistem formulasi portofolionya. Memang aturan ini terkesan melakukan lompatan kewenangan, yang seharusnya diatur oleh Kementerian

Agama dan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Islam terlebihdahulu. Namun jika kekosongan hukum itu dibiarkan, maka dosen di lingkungan UIN Sunan Kalijaga tidak memiliki pedoman teknis, bagaimana penuangan rencana beban dan realisasi beban kerja atau Ekuivalensi Waktu Mengajar Penuh (EWMP) itu dilakukan. Dalam Surat Keputusan Rektor No. 85 Tahun 2011 dijelaskan bahwa tugas pokok dosen adalah pelaksana Tri Dharma Perguruan Tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) sks dan paling banyak sepadan dengan 16 (enam belas) sks.

Dalam kalkulasi EWMP, beban kerja dosen sebanyak 12 (dua belas) sks adalah setara dengan 38 jam kerja per minggu, yaitu jam kerja wajib seorang pegawai negeri sipil sebagai imbalan terhadap gaji dan lain-lain yang diterima dari negara (1 sks sama dengan 3 jam kerja wajib seorang PNS terdiri atas 1 jam tatap muka di kelas dan 2 jam persiapan menyusun bahan kuliah). Berarti, jika dosen mendapat beban kerja mengajar minimal 12 sks saja per semester, ia sudah memenuhi bobot kerja 38 jam perminggu, atau 7,6 jam kerja perhari.

Bobot itu belum termasuk kerja penelitian yang dihitung maksimal 2 sks, pengabdian pada masyarakat maksimal 1 sks, dan kegiatan penunjang dengan varian jika ia menduduki jabatan kepanitiaan sebagai Ketua Panitia maksimal 1,5 sks per semester dan menjadi anggota maksimal 1 sks.²⁸ Setelah ada ketentuan (pedoman) ini, belakangan baru muncul Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Islam Nomor 2 Tahun 2013 tentang Disiplin Kehadiran Dosen. Perdirjenpendis ini tidak hanya mengatur disiplin kehadiran dosen, melainkan juga cakupan materi beban kerja dosen sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Rektor No. 85 Tahun 2011.

Kekosongan pengaturan beban kerja dosen (2009-2013) selama ini ingin dijawab dan sekaligus diatur dalam satu peraturan Dirjenpendis. Secara legal formal dan hierarki struktural, Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Islam adalah organ di atas Rektor yang secara administratif memiliki otoritas menetapkan pedoman dan kebijakan pendidikan tinggi Islam. Artinya, peraturan yang ia keluarkan dapat mengesampingkan keputusan rektor. Namun secara substansi, peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) Dirjenpendis ini tidak cukup jelas

²⁸ Lebih lengkapnya varian kerja dosen berdasarkan tugas pokok Tridharma Perguruan Tinggi tersebut yang dibagi menjadi 4 kategori yakni pengajaran, penelitian, pengabdian dan penunjang dapat dilihat dalam *Pedoman Beban Kerja Dosen dan Evaluasi Pelaksanaan Beban Kerja Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta* (Yogyakarta: UIN Yogyakarta, 2015). hlm. 29-34.

memberikan acuan sebagai pedoman juklak dan juknis RBKD, LBKD atau EWMP. Perdirjenpendis ini lebih banyak menyinggung dimensi formil kedisiplinan dosen dan mereduksi beban kerja dosen dalam format kehadiran 7,5 jam per hari seperti halnya PNS yang menjalankan fungsi administratif.

Perubahan dan pergeseran itu tampak pada ketentuan di bawah ini:

- Pasal 1 (d) Beban Kerja Dosen adalah sejumlah tugas beban kerja individual dosen mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran, melakukan evaluasi pembelajaran, membimbing dan melatih, melakukan penelitian, melakukan tugas tambahan, serta melakukan pengabdian kepada masyarakat yang sekurangnya sepadan dengan 12 (dua belas) SKS yang setara dengan 36 (tiga puluh enam) jam kerja per minggu dan sebanyak- banyaknya 16 (enam belas) SKS yang setara dengan 48 (empat puluh delapan) jam kerja per minggu.
- (e) Satuan Kredit Semester adalah beban belajar mahasiswa dan beban pembelajaran dosen dalam sistem kredit semester di mana dalam setiap semester, 1 (satu) SKS dalam beban kerja bidang pendidikan dan pengajaran setara dengan 50 (lima puluh) menit tatap muka di kelas, 60 (enam puluh) menit kegiatan mandiri dan 60 (enam puluh) menit kegiatan terstruktur untuk kurun waktu 6 (enam belas) minggu efektif.
- (f) Kegiatan Tatap Muka di kelas adalah proses pembelajaran dosen di dalam ruang kelas sesuai waktu bobot sks dari setiap mata kuliah yang dibina.
- Pasal 2 Hari kerja bagi dosen dalam melaksanakan Tridharma Perguruan Tinggi ditetapkan 5 (lima) hari kerja per minggu, mulai hari Senin sampai dengan hari Jumat sesuai dengan ketentuan otonomi perguruan tinggi dan atau berdasarkan pada ketentuan hari kerja pemerintah daerah setempat.
- Pasal 3 Setiap dosen dalam melaksanakan Tridharma Perguruan Tinggi wajib memenuhi jam kerja 7,5 (tujuh koma lima) jam per hari.

Ketentuan itu menjelaskan perubahan bobot 12 sks menjadi 36 jam kerja per minggu (yang sebelumnya berjumlah 38 jam kerja per minggu), dan mengkalkulasikan 1 sks setara dengan 50 menit tatap muka, padahal dalam Surat Keputusan Rektor No. 85 Tahun 2011 tentang Revisi Surat Keputusan Rektor UIN Sunan Kalijaga No. 58 Tahun 2011, 1 sks dihitung setara dengan 3 jam, 1 jam tatap muka dan 2 jam persiapan materi perkuliahan. Ketentuan ini tidak sekedar merubah kadar sks, melainkan juga defenisi kuantitas dan kualitas kerja. Artinya, beban kerja dalam cakupan tridharma yang secara kuantitas dan kualitas itu luas (tidak hanya pengajaran dalam tatap muka) menjadi sekedar kuantitas yang terjadwal dalam pengajaran, sementara penelitian dan pengabdian dihitung berdasarkan angka jam yang tertera dalam Pasal 3 ayat (2)). Jika dosen menghadiri perkuliahan tatap muka 2 sks per hari berarti jam hadirnya dihitung 100 menit karena 1 sks adalah setara dengan 50 menit. Di luar itu, dosen yang melakukan aktivitas di luar kampus harus berkoordinasi dan melengkapi administrasi perizinan dengan tetap menyesuaikan jam kerja sebagaimana yang ditentukan. Ketentuan yang sangat birokratis dan jauh dari esensi kebutuhan pemajuan keilmuan. Alhasil, apakah dalam jumlah jam kerja itu melakukan kegiatan apa dan dimana, itu tidak jadi soal. Yang terpenting, seluruh aktivitas tridharma terekam dalam jumlah jam kehadiran yang tercetak dalam *fingerfrint* (Pasal 3 ayat (3)), meskipun bentuk lain rekaman kerja dosen sudah tercetak dalam RBKD dan LBKD persemester. Dualisme format rekaman kerja tersebut sebagai akibat dari dualisme aturan yang tumpang tindih. Jika perdirjenpendis itu dimaksudkan mengenyampingkan Surat Keputusan Rektor, faktanya Surat Keputusan Rektor masih berlaku dan menjadi tuntunan dalam pengisian RBKD dan LBKD hingga kini.

Dualisme aturan ini tidak pernah ditanggapi dengan penyelesaian administratif yang proporsional dan profesional oleh pemangku kebijakan. Tampak linier (berjalan sendiri-sendiri) namun menimbulkan masalah besar pada akuntabilitas administrasi kerja dosen (dalam pengawasan oleh Inspektorat Jenderal). Pembiaran ini tidaklah sejalan dengan prinsip efektivitas dan efisiensi birokrasi pendidikan sebagaimana dimaksudkan dalam konsideran Perdirjenpendis itu sendiri. Institusi tidak mampu memayungi dengan membuat solusi yang tertib demi memajukan pendidikan.

Jika ingin mengukur relevansi “disiplin kehadiran dosen” dengan profesionalisme dosen sebagaimana dijelaskan dalam konsideran Perdirjenpendis, maka perlu menelaah kembali prinsip profesionalisme

sebagaimana diatur pada Pasal 7 UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

“Profesi guru dan profesi dosen merupakan bidang pekerjaan khusus yang dilaksanakan berdasarkan prinsip sebagai berikut.

- a. memiliki bakat, minat, panggilan jiwa, dan idealisme;
- b. memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia;
- c. memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugas;
- d. memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan;
- f. memperoleh penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja;
- g. memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat;
- h. memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas keprofesionalan; dan
- i. memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru.”

Ketentuan menegaskan bahwa pertama, dosen adalah profesi khusus yang tidak sama dengan pegawai; kedua, dosen memiliki komitmen peningkatan mutu, kualifikasi akademik dan kompetensi yang harus terus dikembangkan hingga akhir hayatnya sehingga perlu diapresiasi dan dihormati melalui kebijakan dan sarana pendukung; dan ketiga, dosen dijamin haknya dalam tugas profesionalannya. Mengacu pada prinsip tersebut, maka birokrasi dan pimpinan (Rektor) harus membuat kebijakan khusus administrasi dosen agar tidak bertentangan dengan UU Guru dan Dosen tersebut.

Secara defenitif dan dilihat dari jenis peraturan perundang-undangan (secara hierarkis) sebagaimana diatur Pasal 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Dirjenpendis No. 2 Tahun 2016 tidaklah termasuk jenis peraturan perundang-undangan, melainkan peraturan kebijaksanaan. Hanya ada dua jenis peraturan dalam teori perundang-undangan, yakni peraturan (*regeling*) dan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel* atau *policy rule*). Dilihat dari jenis kewenangan, organ, materi yang diatur, dan keadaan urgensitas aturan, perdirjenpendis masuk dalam jenis peraturan kebijaksanaan. Suatu aturan kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara, namun tanpa

disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut.²⁹ Artinya, Dirjenpendis hanya mendasarkan kewenangannya pada aturan pokok (Peraturan Menteri No. 10 Tahun 2010) lalu memberi tafsiran pada kegiatan teknis administratif.

Ada beberapa persyaratan yang harus diperhatikan oleh Dirjenpendis dalam pembuatan kebijakan: (1) kebijakan itu ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik; (2) kebijakan itu merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara; (3) kebijakan dibentuk dalam keadaan mendesak yang berorientasi pada tujuan; (3) meskipun mendasarkan pada alasan faktual, kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pokok, karenanya harus dibuat dengan cermat (alasan faktual dan urgensinya dalam urusan administratif); (4) kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* (tujuan/ *Maqosid as-Syari'ah*) bukan *rechmatigheid* (undang-undang) sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.³⁰

Sejalan dengan ketentuan tersebut, ada beberapa hal yang perlu diverifikasi secara substantif dari Peraturan Dirjenpendis ini. *Pertama*, dalam konsideran Perdirjenpendis No. 2 Tahun 2013 tentang Disiplin Kehadiran Dosen menyebutkan beberapa dasar yuridis yang menjadi sumber acuan dalam pembuatan perdirjenpendis ini, selain peraturan perundang-undangan pokok kepegawaian, di antaranya yakni UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen; Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2009 tentang Dosen; PP No. 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen dan Tunjangan Kehormatan Profesor. Artinya, tafsir subjektif Dirjenpendis tidak boleh mengesampingkan esensi atau prinsipil ketentuan perundang-undangan pokoknya. Peraturan kebijaksanaan hanya dimungkinkan sepanjang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkreto* terhadap suatu masalah tertentu.³¹

Secara *in konkreto*, sebelum Perdirjenpendis sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur soal ini yakni UU No. 14 Tahun 2005 dan PP No. 37 Tahun 2009 yang selanjutnya telah diteguhkan

²⁹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi...*, hlm. 178

³⁰ Baghir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992), hlm. 8

³¹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi...* hlm. 180.

Surat Keputusan Rektor No. 85 Tahun 2011 tentang Revisi Surat Keputusan Rektor UIN Sunan Kalijaga No. 58 Tahun 2011. Adanya peraturan perundang-undangan pokok tersebut, tidak bisa menjadi dalih bahwa Perdirjenpendis adalah *lex specialis*. Sebab, *lex specialis* hanya bisa didalihkan atas peraturan-peraturan yang sederajat. Artinya, tetap saja Perdirjenpendis sebagai peraturan kebijaksanaan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pokoknya. Yang lebih mendasar dan relevan lagi bahwa Perdirjenpendis ini harus sejalan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (*Algemene Beginselen van Beoorlijke Bestuur*) sebagai asas yang mengikat Pejabat Tata Usaha Negara yakni Direktorat Jenderal Pendidikan Islam dalam membuat peraturan yang menjadi kewenangannya.

Adapun asas-asas yang terkait dengan itu yakni asas bertindak cermat dan asas motivasi. *Pertama*, asas bertindak cermat adalah asas yang menekankan kecermatan dalam setiap aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Kecermatan dalam pembuatan aturan harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor dan keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan, mendengar dan mempertimbangkan alasan-alasan mendesak dari sebuah aturan, juga harus mempertimbangkan akibat-akibat hukum yang muncul dari peraturan yang ditetapkan. Kecermatan juga terkait dengan ketelitian dalam pembuatan aturan kebijaksanaan yang bersinggungan dengan peraturan perundang-undangan pokoknya. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih atau pertentangan antar peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan. *Kedua*, asas motivasi adalah asas yang menghendaki setiap keputusan pejabat tata usaha negara harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup dalam membuat keputusan atau aturan. Prinsip motivasi atau alasan ini harus benar dan jelas sehingga pihak administratif memperoleh pengertian yang cukup jelas atas keputusan yang ditujukan kepadanya. Asas pemberian alasan ini dapat dibedakan dalam tiga sub varian berikut ini:³²

- 1) Syarat bahwa suatu ketetapan atau aturan harus diberi alasan
- 2) Ketetapan atau aturan harus memiliki dasar fakta yang teguh
- 3) Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung

Asas ini menekankan bahwa dalam pembuatan kebijakan, pertimbangan sosiologis harus muncul sebagai urgensi peraturan itu dibuat. Dalam hal apa dan bagaimana sebuah kebijakan itu ditetapkan.

³² SF. Marbun, dan Moh. Mahfud. MD., *Pokok-Pokok* hlm. 35.

Asas motivasi sebuah kebijakan bukan berangkat dari kotak kosong, melainkan *move on* dari satu titik menuju ke titik yang lebih tinggi. Artinya, Perdirjenpendis harus mengakselerasikan dirinya dengan berbagai aturan yang sudah ada, kemudian mengatur di ruang yang belum terisi untuk melengkapi.

Penutup

Dari uraian pokok-pokok bahasan di atas dapat disimpulkan bahwa Dosen secara administratif merupakan Pegawai Negeri Sipil yang merupakan salah satu unsur Aparatur Sipil Negara. Secara konstitusional, tugas pokok dosen adalah menjalankan salah satu fungsi kenegaraan yakni mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana terumus dalam Tridharma Perguruan Tinggi. Fungsional inilah yang dipertegas dalam UU ASN bahwa dosen bukan jabatan administratif melainkan fungsional. Karena itu, sekumpulan peraturan perundang-undangan tentang pendidikan nasional mulai dari UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi dan PP No. 37 Tahun 2009 Tentang Dosen, harus menjadi acuan jajaran Kementerian Agama di dalam mengatur profesi dosen di instansinya masing-masing. Hal ini menghindari tumpang tindih atau pertentangan antar aturan yang dapat mereduksi peran dan fungsi dosen itu sendiri. Sejalan dengan itu, maka peraturan perundang-undangan pokok kepegawaian dipandang sebagai *lex generalis* dari peraturan perundang-undangan guru dan dosen, bahkan fungsional profesi lainnya.

Secara fakta yuridis, terdapat dualisme aturan yang saling tumpang tindih dalam mengatur beban kerja dosen baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Yakni Surat Keputusan Rektor No. 85 Tahun 2011 tentang Revisi Surat Keputusan Rektor UIN Sunan Kalijaga No. 58 Tahun 2011 di satu sisi, dan Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Islam No. 2 Tahun 2013 tentang Disiplin Kehadiran Dosen di sisi yang lain. Dualisme aturan ini menimbulkan masalah besar pada akuntabilitas administrasi kerja dosen (dalam pengawasan oleh Inspektorat Jenderal). Pembiaran ini tidaklah sejalan dengan prinsip efektivitas dan efisiensi birokrasi pendidikan sebagaimana dimaksudkan dalam konsideran Perdirjenpendis itu sendiri. Manifestasi Perdirjenpendis di samping menggeser makna kualitas dan kuantitas kerja dosen ke formalisme, juga menggiring

mentalitas dosen menjadi koruptif dan manipulatif. Peraturan yang baik itu adalah peraturan yang tidak hanya baik segi formilnya akan tetapi baik pula materiil yang menjadi *maqosid syari'ah*nya.

Secara hukum administratif, jika Perdirjenpendis adalah sebuah peraturan kebijaksanaan maka terdapat 2 asas yang bertentangan dengan peraturan ini yakni asas bertindak cermat dan motivasi. Pengaturan disiplin kehadiran dosen yang menempatkan dosen sama halnya dengan jabatan administratif PNS adalah kesalahan besar. Sebab, UU ASN sendiri telah membedakan kedua jenis jabatan itu. Pencampuradukan fungsi administratif ke dalam fungsional dosen menunjukkan ketidakcermatan Perdirjenpendis ini. Dalam konsideran perdirjenpendis tidak menjelaskan fakta sosiologis yang mendesak (darurat), mengapa peraturan ini perlu ditetapkan. Minimnya alasan ini menunjukkan motivasi yang kurang jelas, tepat dan benar.

Sebuah peraturan yang baik tidak cukup mendasarkan pada aspek legal dari kewenangan yang dimiliki Direktorat Jenderal Pendidikan Islam semata. Keberlakuan sebuah peraturan juga ditentukan oleh sejauhmana legitimasi sebuah peraturan itu dapat diterima dan ditaati oleh konstituennya. Legitimasi bukan hanya persoalan legal tapi secara moral memang peraturan itu dianggap baik, benar, dan maslahah.

Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- HR, Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, edisi kedua, 1994, Jakarta: Balai Pustaka.
- Manan, Baghir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL.CO, 1992.
- Marbun, SF. dan Moh. Mahfud. MD., 2009, *Pokok-pokok Hukum Administrasi* cet. ke-5, Yogyakarta: Liberty.
- Pedoman Beban Kerja Dosen dan Evaluasi Pelaksanaan Beban Kerja Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, Yogyakarta: UIN Yogyakarta, 2015.

- Rusn, Abidin Ibnu, 1998, *Pemikiran Al Ghazali Tentang Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Sahmo, Bartolomeus, 2013, *Visi Pendidikan Ki Hajar Dewantara*, Yogyakarta: Kanisius.
- Saksono, Slamet, 1988, *Administrasi Kepegawaian*, Yogyakarta; Kanisius.
- Wheare, K.C., 1996, *Modern Constitutions*, Oxford University Press.
- Ridwan HR, “Kedudukan Peraturan Direktorat Jenderal sebagai Peraturan Pelaksana Undang-undang Guru dan Dosen” *makalah* dalam diskusi panel Tata Kelola Perguruan Tinggi yang Baik Berbasis Akuntabilitas dan Partisipasi, diselenggarakan Pusat Studi Syari’ah dan Konstitusi dan ISAI, 18 Pebruari 2014.
- http://www.kompasiana.com/tohaunissula/kebijakan-pendidikan-nasional-dan-implikasinya-terhadap-pendidikan-agama-islam_54f94ac1a33311f8478b4e38.
- <http://pendis.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=sejarahpendis#.WDBWOsYxFE4>., diakses 12 November 2016.
- Tempo.com*.