

***COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM KEBIJAKAN PENDIDIKAN TINGGI DI MASA PANDEMI**

Tati¹, Fatmawati²

tatisedfar@gmail.com, imakkacici64@gmail.com

(Diterima oleh Dewan Redaksi: 09-04-2021)

(Dipublikasikan oleh Dewan Redaksi: 22-04-2021)

Abstrak

Pandemi Covid-19 telah mengubah tatanan di berbagai bidang kehidupan, termasuk bidang pendidikan. Hal ini mengharuskan *policy maker* untuk membuat kebijakan pendidikan yang memutus penyebaran virus Covid-19. Tujuan penelitian ini sebagai tinjauan umum terkait *collaborative governance* pada proses perumusan kebijakan pendidikan untuk pembelajaran pendidikan tinggi di masa pandemi Covid-19 Tahun Ajaran 2020/2021 Semester Gasal. Penelitian kualitatif ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang memprioritaskan studi literatur. Analisis dilakukan pada artikel dan dokumen maupun sumber sejenis terkait *collaborative governance* dalam proses perumusan kebijakan. Hasilnya, prosedur dari proses perumusan kebijakan sebagian telah memenuhi kriteria *collaborative governance*. Akan tetapi, diperlukan pelibatan aktor non negara agar kebijakan yang dihasilkan dapat dan diimplementasikan dan disebarluaskan oleh semua pihak.

Kata kunci: Kebijakan Pendidikan, Pandemi, Pendidikan Tinggi

Abstract

Pandemic Covid-19 has changed the order in various fields of life, including education. This requires policy makers to make educational policies that break the spread of the Covid-19 virus. The purpose of this study as an overview related to collaborative governance in the process of formulating educational policies for learning higher education in the Covid-19 pandemic period Academic Year 2020/2021 Odd Semester. Qualitative research uses normative legal research that prioritizes the study of literature. Analysis is carried out on articles and documents and similar sources related to collaborative governance in the policy formulation process. As a result, the procedure of the policy formulation process has partially fulfilled the collaborative governance criteria. However, the involvement of non-state actors is needed so that the policies produced can be implemented and disseminated by all parties.

Keywords: Educational Policy, Pandemic, Higher Education

Pendahuluan

Sejak kemunculannya pada Desember 2019 di Wuhan, Cina. Kasus virus corona atau yang dikenal dengan Covid-19 (Corona Virus Desese-2019) memiliki karakteristik dengan kecepatan penyebaran yang tinggi. Berdasarkan data WHO diperoleh bahwa Covid-19 telah menjadi pandemi global dengan 13.224.909 kasus (Update: 13-07-2020). Virus corona juga telah mewabah di Indonesia sejak awal Maret hingga saat ini 13 Juli 2020 terdapat 76.981 kasus positif terkonfirmasi tersebar di 34 provinsi dan 415 kabupaten/kota (Gugus Tugas

Percepatan Penanganan Covid-19 Indonesia, 2020). Dampak yang ditimbulkan dari pandemi Covid-19 telah mengubah berbagai aspek kehidupan manusia. (Heru Kuswanto, 2020, p. 66)

Kisah wabah ini memiliki akhiran yang berbeda pada setiap negara (Lee, 2020) yang bergantung pada kebijakan yang diterapkan dan ketanggapan pemerintah guna meminimalisir penyebarannya. Berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk mengurangi tingkat penyebaran virus corona dengan memberlakukan *social distancing*, *physical distancing* hingga pemberlakuan PSBB (pembatasan sosial berskala besar) pada beberapa daerah. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan untuk membatasi penyebaran Covid-19 berdampak pada berbagai bidang, tak terkecuali bidang pendidikan di Indonesia.

Pandemi Covid-19 mendesak para *policy maker* untuk menetapkan kebijakan yang memutus penyebaran virus Covid-19, salah satunya dengan pembelajaran jarak jauh. Pembelajaran jarak jauh atau dapat juga dikatakan Belajar dari Rumah (BdR) memiliki pendekatan metode pelaksanaan, yakni pembelajaran jarak jauh dalam jaringan (daring) dan pembelajaran jarak jauh luar jaringan (luring) (Indonesia, 2020) Pembelajaran di rumah secara daring dapat menggunakan gawai (*gadget*) maupun laptop dengan cara online melalui beberapa portal dan aplikasi pembelajaran daring, sedangkan luring dapat melalui televisi. Sedangkan pembelajaran online didefinisikan sebagai pengalaman transfer pengetahuan menggunakan video, audio, gambar, komunikasi teks, perangkat lunak (Basilaia & Kvavadze, 2020) dan dengan dukungan jaringan internet (Zhu & Liu, 2020).

Mengingat pada masa pandemi, waktu, lokasi dan jarak menjadi permasalahan besar saat ini (Kusuma & Hamidah, 2020). Sehingga pembelajaran jarak jauh menjadi solusi untuk mengatasi kesulitan dalam melaksanakan pembelajaran secara tatap muka langsung. (Heru Kuswanto, 2020, p. 67) Oleh karena itu, Indonesia melalui Siaran Pers Nomor: 137/sipres/A6/VI/2020 telah menetapkan Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran dan Tahun Akademik Baru di Masa Pandemi Covid-19: Satuan Pendidikan di Zona Kuning, Oranye, dan Merah Dilarang Melakukan Pembelajaran Tatap Muka oleh Biro Kerja Sama dan Hubungan Masyarakat Kemendikbud. (Kemendikbud B. K., 2020). Berdasarkan uraian tersebut, maka dilakukan review artikel dengan tujuan penelitian untuk memberikan tinjauan umum terkait kebijakan pendidikan tinggi TA 2020/2021 Semester gasal di masa pandemi Covid-19 di Indonesia.

Metode

Penelitian kebijakan di Indonesia bahkan lebih banyak dipahami sebagai penelitian tentang *isi* dari suatu kebijakan, yang merupakan bentuk penelitian di bidang hukum. (Nugroho, 2009, p. 240) Sehingga, untuk menganalisis penelitian kebijakan, seorang peneliti dapat menggunakan beberapa pendekatan. (Dunn, 1995) Pada penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian kualitatif untuk memahami fenomena sosial dengan pendekatan hukum normatif yang memprioritaskan studi literatur, kegiatan pengumpulan data dari berbagai literatur baik dari perpustakaan maupun tempat lainnya. (Widodo Tresno Novianto, 2019, p. 362) Metode penelitian normatif menggunakan data sekunder berupa buku-buku yang berkaitan dengan teori dan konsep penelitian objek, artikel terkait, literatur pada karya ilmiah dan sebagainya melalui studi literatur. Analisis bertujuan untuk mengetahui *collaborative governance* sebagai bagian dari rumusan kebijakan, yang dalam hal ini adalah kebijakan pendidikan di Perguruan Tinggi selama masa pandemi Covid-19 dengan fokus menggali proses kolaborasi antar aktor kebijakan.

Hasil dan Pembahasan (Font Garamond 12 cetak tebal)

Bambang (2008) memberikan pertimbangan rasional mengenai kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik. *Pertama*, kebijakan pendidikan mempunyai dampak terhadap masyarakat secara luas. *Kedua*, untuk mengimplementasikan kebijakan pendidikan diperlukan dana publik yang sangat besar. (Purnama, 2010, p. 3)

Kebijakan pendidikan terbentuk melalui empat proses, rumusan, implementasi, kinerja dan lingkungan. Kebijakan pendidikan, (Purnama, 2010, p. 7) sebagaimana kebijakan kebijakan pada bidang-bidang lainnya, merupakan proses kebijakan publik yang terdiri dari rumusan kebijakan pendidikan, implmentasi kebijakan pendidikan, kinerja kebijakan pendidikan, dan lingkungan kebijakan. Dengan demikian, penelitian kebijakan pendidikan dapat dilakukan pada semua sisi proses kebijakan pendidikan, namun tidak untuk tujuan utama rekomendasi kebijakan, karena tujuan utamanya adalah verstehen (melakukan pemahaman yang mendalam trhadap suatu kebijakan pendidikan), dan dapat dilakukan dala kurun waktu panjang.

Untuk merespon pandemi Covid-19 di bidang pendidikan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) bersama Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan dan Kebudayaan (Kemenko PMK),

Kementerian Agama (Kemenag), Kementerian Kesehatan (Kemenkes), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), dan Komisi X DPR RI mengumumkan rencana penyusunan Keputusan Bersama Empat Kementerian tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran dan Tahun Akademik Baru di Masa Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) dalam Siaran Pers Nomor: 137/sipres/A6/VI/2020 untuk menetapkan Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran dan Tahun Akademik Baru di Masa Pandemi Covid-19: Satuan Pendidikan di Zona Kuning, Oranye, dan Merah Dilarang Melakukan Pembelajaran Tatap Muka oleh Biro Kerja Sama dan Hubungan Masyarakat Kemendikbud. (Kemendikbud B. K., 2020).

Setelahnya, ditetapkan Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 01/KB/2020, Nomor 516 Tahun 2020, Nomor HK.03.01/Menkes/363/2020 Nomor 440-882 Tahun 2020 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada TA 2020/2021 dan TA 2020/2021 Di Masa Pandemi Covid-19.

Kemudian pada tanggal 22 Juni 2020 diterbitkan Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Semester Gasal 2020/2021 di Perguruan Tinggi Edisi I oleh Direktorat Pembelajaran dan Kemahasiswaan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kemendikbud. (Kemendikbud D. P., 2020) Melalui kebijakan yang diedarkan dalam bentuk panduan ini diharapkan Perguruan Tinggi dapat menyelenggarakan proses kegiatan belajar mengajar dengan cara daring yang telah ditetapkan oleh pemerintah guna untuk meminimalisir resiko serta dampak yang ditimbulkan akibat penularan Covid-19.

1. Collaborative Governance dalam Kebijakan Pendidikan Tinggi di Masa Pandemi

Konsep *collaborative governance* adalah sebuah konsep yang muncul dari konsep *governance* yang menguat selepas demokrasi menjadi tata pemerintahan yang lazim digunakan di banyak negara di dunia. Konsep *governance* mengemuka sebagai konsep yang menekankan pada peran multi aktor. Konsep *governance* seakan mengurangi dominasi negara yang terlalu kuat. Studi administrasi publik kemudian bergeser ke arah studi kolaborasi (Silvia, 2011).

Konsep *collaborative governance* pada dasarnya adalah sebuah konsep yang memaparkan mengenai kolaborasi multi aktor yang memiliki preferensi tujuan yang sama.

Ansell and Gash merumuskan bahwa *collaborative governance* adalah sebuah pengaturan dimana satu atau lebih dari suatu badan atau lembaga publik bersama para stakeholder non negara terlibat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan secara formal, berorientasi pada konsensus dan deliberasi, serta bertujuan untuk membuat dan menerapkan suatu kebijakan publik (Ansell & Gash, 2008).

Ada dua alasan utama mengapa *collaborative governance* dianggap sebagai jalan keluar untuk menyelesaikan isu publik yang ada. Keterlibatan masyarakat dan partisipasi mereka menunjukkan fungsi penting dalam mengkonsolidasikan demokrasi dan meremajakan demokrasi (Suhnyuk, 2010). Sekarang ini, hampir semua negara di dunia menganut demokrasi sebagai cara berpolitik, maka dari itu, konsep *collaborative* menjadi penting. Beranjak dari definisi, penting untuk diketahui mengenai kriteria-kriteria dari *collaborative governance*. Setidaknya jika merujuk dari Ansell dan Gash, ada enam kriteria *collaborative governance* antara lain: (Wicaksono, 2019, p. 13)

a) Forum tersebut diinisiasi oleh lembaga pemerintah

Pada 15 Juni 2020, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia telah melaksanakan Webinar tentang hasil keputusannya untuk pembelajaran pendidikan tinggi di masa pandemi (see. <https://www.youtube.com/watch?v=rNQE-0hkK3g>) yang diinisiasi oleh Kemendikbud dan dihadiri oleh segenap elemen masyarakat. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI menyampaikan hasil keputusan bersama Empat Kementerian dalam siaran pers yang diperoleh dari laman <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/category/pengumuman> dan buku panduan.

b) Peserta dalam forum tersebut mencakup aktor-aktor non negara

Pada 15 Juni 2020, ditetapkan Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada TA 2020/2021 dan TA 2020/2021 Di Masa Pandemi Covid-19 hingga Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Semester Gasal 2020/2021 di Perguruan Tinggi Edisi I oleh Direktorat Pembelajaran dan Kemahasiswaan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kemendikbud. Namun belum melibatkan aktor-aktor non negara. Yang dicantumkan

hanya uraian “disusun dan ditelaah oleh berbagai pihak di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI.”

- a. Partisipan dalam forum tersebut dilibatkan langsung dalam pengambilan keputusan dan bukan semata-mata menjadi konsultan oleh badan pemerintah

Dalam edaran Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 01/KB/2020, Nomor 516 Tahun 2020, Nomor HK.03.01/Menkes/363/2020, dan Nomor 440-882 Tahun 2020 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada TA 2020/2021 dan TA 2020/2021 Di Masa Pandemi Covid-19 ditandatangani oleh 4 Menteri terkait.

- b. Forum tersebut diorganisir secara formal dan saling mengadakan pertemuan kolektif bertujuan untuk membuat keputusan berdasarkan konsensus (walaupun bisa jadi konsensus tidak tercapai dalam prakteknya)

Bagian keempat ini tidak peneliti temukan terkait dokumen yang menunjukkan kegiatan pengorganisir, seperti surat undangan dan lain sebagainya. Namun demikian, sebagai lembaga resmi/formal, tentulah Kementrian melakukan tahapannya sebagaimana protokol kementrian negara.

- c. Forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus

Keputusan 4 Kementrian telah menghasilkan konsensus Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 01/KB/2020, Nomor 516 Tahun 2020, Nomor HK.03.01/Menkes/363/2020, Nomor 440-882 Tahun 2020 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada TA 2020/2021 dan TA 2020/2021 Di Masa Pandemi Covid-19.

- d. Fokus dalam berkolaborasi tersebut adalah dalam hal kebijakan publik atau manajemen publik

Konsensus yang dicapai memuat kebijakan pendidikan pada proses perumusan dan hingga hari ini (13 Juli 2020) adalah implementasi. Sebagaimana diketahui bahwa proses terbentuknya kebijakan melalui empat proses, yakni rumusan, implementasi, kinerja dan lingkungan.

Kesimpulan

Mengacu pada kriteria *collaborative governance*, maka prosedur dari proses perumusan kebijakan pendidikan sebagian telah memenuhi kriteria *collaborative governance*. Di antaranya dengan keterlibatan dan keikutsertaan *policy maker* terkait dan adanya konsensus yang dihasilkan. Akan tetapi, proses perumusan kebijakan tidak melibatkan actor-aktor non negara. Sehingga kebijakan belum mencapai *collaborative governance*.

Oleh karenanya, untuk menghasilkan kebijakan pendidikan dengan pelibatan multi aktor atau *collaborative governance* diperlukan perumusan kebijakan dengan melibatkan semua aktor non negara/pemerintahan seperti Forum Rektor Indonesia, Lembaga Swadaya Masyarakat/NGO lainnya yang berbadan hukum dengan konsentrasi bidang pendidikan. Tak terkecuali juga pelibatan para pemerhati dan peneliti lainnya. Tujuannya, agar consensus atau kebijakan yang dihasilkan dapat dipahami, disebarluaskan dan diimplementasikan oleh semua pihak.

Ucapan Terima Kasih Jika ada

Penulis berterima kasih atas komentar konstruktif yang diberikan oleh reviewer dan kepada semua pihak yang telah bekerja penuh dalam penanganan pendidikan di masa pandemi Covid-19. Semoga kita semua dapat melewati masa-masa sulit ini dengan persiapan perencanaan yang lebih baik.

Daftar Pustaka

- Dunn, W. N. (1995). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gramedia Pustaka.
- Hasyam Zaini, d. (2002). *Desain Pembelajaran di Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: CTSD IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Heru Kuswanto, L. M. (2020). Pembelajaran Pada Masa Covid-19. *Jurnal Teknologi Pendidikan*, 65-71.
- Indonesia, K. P. (2020). *SE Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Belajar dari Rumah Masa Darurat Penyebaran Corona Virus Disase (Covid-19)*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Retrieved from www.kemendikbud.go.id:
<https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/category/pengumuman>
- Kemendikbud, B. K. (2020, Juni 15). *kemendikbud.go.id*. Retrieved from www.kemendikbud.go.id: ww.kemdikbud.go.id

- Kemendikbud, D. P. (2020). Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Semester Gasal 2020/2021 di Perguruan Tinggi. Retrieved from <https://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Panduan-Penyelenggaraan-Semester-Gasal-2020-2021-di-PT.pdf>
- Mitchell Parkes, f. N. (2019). Developing, situating and evaluating effective online professional learning and development: a review of some. *The Australian Educational Researcher*.
- Ning Li, G. Y. (2013). Emerald Article: Policies and problems of online higher education in China: what we can learn from the development of "internet colleges. *On The Horizon*, 263-173.
- Nugroho, H. T. (2009). *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Panggulu, Y. T. (2013). Efektivitas Kebijakan Retribusi Pada Dinas Pengelolaan Pasar Kebersihan dan Pertamanan di Kabupaten Kepulauan Taulud. *Journal Volume II, No.4*.
- Purnama, S. (2010). Penelitian Kebijakan Pendidikan. *Education Policy Research*.
- Rahmat, A. S. (2011). *ut.ac.id*. Retrieved from repository.ut.ac.id: <http://repository.ut.ac.id/2511/1/fmipa201144.pdf>
- Steven E Henson, J. (2018). The Educational Impact of Online Learning: How Do University Student Perform in Subsequent Courses? *Association for Education FInance and Policy*, 426-448.
- Wicaksono, A. (2019). Kolaborasi Multi Aktor dalam Program Restorasi Gambut di Provinsi Riau. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 111-125.
- Widodo Tresno Novianto, M. K. (2019). Legal Protection For Cyberporn Crime Victims. *International Journal of Advanced Science and Technology*, 362-365.
- Winarsih, S. (2017). Kebijakan dan Implementasi Manajemen Pendidikan Tinggi dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan. *Jurnal Pendidikan*, 51-65.

Dokumen

- Keputusan Bersama Empat Menteri Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada TA 2020/2021 dan TA 2020/2021 Di Masa Pandemi Covid-19
- Buku Panduan Merdeka Belajar-Kampus Merdeka Direktorat Pendidikan Tinggi Kemendikbud