

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan salah satu cita-cita nasional negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea ke empat yang berbunyi “membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”¹. Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa akan membawa manusia Indonesia ke dalam suatu keadaan yang meningkat kualitas sumber dayanya yang pada gilirannya mampu mencapai dua cita-cita lainnya yaitu meningkatkan kesejahteraan umum dan mampu melaksanakan ketertiban dunia. Jelas bahwa mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan cita-cita pendiri bangsa dan sekaligus sarana untuk mencapai kemakmuran dan karenanya dapat terlibat dalam percaturan dunia.

Pendidikan vokasi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional memiliki posisi strategis untuk menjadi sarana tersebut, karena menyiapkan generasi bangsa yang cerdas untuk menghasilkan tenaga kerja yang sesuai dengan

¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan UUD 1945, Alinea 4.

kebutuhan dunia kerja. Hal ini dipandang dari kekhasannya dalam pembelajaran sehingga menjadi pilihan tepat di era dunia kerja yang serba cepat perubahannya. Dengan porsi praktik yang lebih banyak dibanding teori, lulusan yang dihasilkan akan lebih siap untuk terjun ke dunia kerja. Pendidikan vokasi merupakan langkah instan dalam menyiapkan *supply* tenaga kerja yang siap dengan perubahan, adaptif dan memiliki daya tahan tinggi bagi dunia kerja.

Tantangan di masa depan, bangsa Indonesia akan dihadapkan pada beberapa masalah yang sangat krusial, diantaranya penambahan penduduk, pengangguran usia produktif, dan penyediaan bahan pangan. Pertambahan penduduk perlu disiapkan strateginya agar masalah demografi ini menjadi bonus yang bersifat positif bagi bangsa Indonesia. Jika pemerintah tidak bersiap, maka keadaan bonus demografi ini akan menjadi masalah besar yang menimbulkan ledakan usia produktif pada 10 hingga 20 tahun yang akan datang. Ledakan pengangguran usia produktif akan menjadi beban besar pemerintah dalam hal penyiapan lapangan pekerjaan, dan masalah lainnya terkait penyediaan bahan pangan yang disebabkan berkurangnya lahan-lahan pertanian karena konversi lahan untuk dukungan proyek strategis nasional.

Politeknik sebagai salah satu bentuk perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan vokasi diharapkan dapat menjadi institusi dalam menjawab tantangan tersebut. Sesuai dengan arahan presiden yang disampaikan melalui siaran pers yang diterima Kompas.com pada tanggal 18 Juli 2022 menyatakan untuk mempersiapkan pengembangan SDM, sangat terpusat di

lembaga pendidikan tinggi. Kehadiran perguruan tinggi vokasi, khususnya politeknik dapat menjadi solusi untuk mengisi pembelajaran berbasis praktik yang mendorong mahasiswa memiliki tingkat kemahiran tinggi saat lulus.² Namun hal ini setidaknya untuk dapat menyelenggarakan layanan pendidikan vokasi yang optimal bagi generasi bangsa, politeknik memiliki beberapa hambatan dalam penyelenggaraan layanannya. Adapun hambatan tersebut adalah terletak pada pengaturan internal kelembagaan dan organisasi berdasarkan materi muatan norma yang berkaitan dengan keberadaan politeknik yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 139 Tahun 2014 tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi terhadap peraturan lain yang berada di atasnya.

Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, ditinjau dari sudut pandangan kesetaraan lembaga, jelas menyatakan bahwa pemerintah telah menaruh pendidikan vokasi dan pendidikan akademik pada kedudukan yang sama. Hal ini dilakukan dengan memberikan hak penyelenggaraan pendidikan vokasi yang sama dengan pendidikan akademik, yaitu sampai dengan jenjang magister dan doktoral yang disebut magister terapan dan doktor terapan. Hal ini memang belum tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dimana pendidikan

² <https://biz.kompas.com/read/2022/07/18/200644228/presiden-jokowi-dorong-akselerasi-pendidikan-vokasi-ini-alasannya>, diakses pada tanggal 27 Desember 2022

tinggi vokasi hanya dibatasi pada jenjang Sarjana Terapan (penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003).

Saat ini kondisi politeknik telah berkembang, di mana telah ada sekitar 44 politeknik negeri yang tersebar di seluruh Indonesia. Merujuk data pada Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PDDikti) pada tahun 2022 terdapat 7 (tujuh) politeknik negeri yang memiliki 21 - 30 program studi, 16 politeknik negeri dengan jumlah 10 – 20 program studi dan 14 politeknik dengan jumlah program studi kurang dari 10. Dari sisi jumlah mahasiswa terdapat 2 politeknik negeri dengan jumlah mahasiswa aktif sebanyak ≥ 10.000 , 12 politeknik dengan jumlah mahasiswa aktif 5.000–10.000, 24 politeknik dengan jumlah mahasiswa aktif 1.000–5.000, dan 7 (tujuh) politeknik dengan jumlah mahasiswa kurang dari 1.000 orang.

No	Institusi	Jumlah Mahasiswa
1	Politeknik Negeri Malang	13.070
2	Politeknik Negeri Jember	10.384
3	Politeknik Negeri Sriwijaya	8.982
4	Politeknik Negeri Batam	7.999
5	Politeknik Negeri Bandung	6.341
6	Politeknik Negeri Semarang	6.008
7	Politeknik Negeri Jakarta	5.911
8	Politeknik Negeri Medan	5.827
9	Politeknik Negeri Bali	5.718
10	Politeknik Negeri Lhokseumawe	4.117

(Sumber data PDDikti, Maret Tahun 2021)

Tabel jumlah mahasiswa terbanyak di politeknik negeri di Indonesia.

Pada saat awal didirikan ditinjau dari sudut pandang organisasi dan tata kerja, politeknik adalah bagian dari universitas yang keberadaannya setara dengan fakultas dengan dipimpin oleh seorang Direktur. Pengelolaan administrasi di politeknik dipimpin oleh tenaga kependidikan setara Kepala Bagian (Kabag). Sementara saat ini, politeknik bukan lagi menjadi bagian dari universitas, namun telah berubah menjadi entitas perguruan tinggi yang mandiri. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012, politeknik diharapkan dapat berkembang sebagai perguruan tinggi vokasi dengan diberikan tugas seperti halnya universitas/institut untuk dapat menyelenggarakan program studi pada jenjang Magister dan Doktor Terapan.

Sejalan dengan hal tersebut, untuk dapat memenuhi akuntabilitas perguruan tinggi dalam menyelenggarakan pendidikan vokasi yang sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi serta pemenuhan target kinerja yang ditetapkan oleh pimpinan kementerian, kondisi organisasi dan tata kerja politeknik saat ini dipandang sudah tidak relevan lagi dinilai dari skor beban kerja yang telah jelas-jelas menyamai beban kerja di perguruan tinggi universitas dan institut. Kekuatan organisasi layanan administrasi atau ketatausahaan yang masih dalam bentuk bagian sudah tidak sesuai lagi dengan beban kerja yang ada, sehingga perlu penyesuaian lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 139 Tahun 2014 tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi sebagai dasar penataan organisasi perguruan tinggi vokasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka penulis dapat merumuskan beberapa permasalahan – permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 139 Tahun 2014 tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi dalam perspektif perkembangan perguruan tinggi vokasi?
2. Apakah yang menjadi faktor perlunya dilaksanakan penyesuaian dalam Peraturan Menteri Nomor 139 Tahun 2014 tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi untuk mewujudkan perspektif politik hukum yang sesuai dengan perkembangan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk:

1. Untuk memberikan bahan masukan terkait perlunya perubahan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 139 Tahun 2014 Tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi sebagai dasar penataan organisasi perguruan tinggi vokasi.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kondisi perguruan tinggi vokasi yang perlu disesuaikan dengan tuntutan perkembangan pendidikan vokasi saat ini melalui perubahan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 139 Tahun 2014 Tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi sebagai dasar penataan organisasi perguruan tinggi vokasi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini yakni:

1. Kegunaan Teoritik

Hasil penelitian ini dapat dijadikan kontribusi sumbangan pemikiran bagi para pengambil kebijakan untuk menata organisasi perguruan tinggi vokasi untuk dapat menghadapi tantangan perkembangan pendidikan vokasi saat ini.

2. Kegunaan Praktis

a. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Magister Hukum bagi penulis, di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta.

b. Sebagai bahan masukan pemerintah dalam penyusunan produk kajian naskah akademik, khususnya pada direktorat jenderal terkait di Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

c. Sebagai bahan rujukan dalam penataan organisasi perguruan tinggi vokasi untuk menghadapi tuntutan perkembangan pendidikan vokasi melalui penyesuaian Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 139 Tahun 2014 tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Adapun teori-teori yang dipergunakan untuk menganalisis permasalahan tesis ini adalah sebagai berikut, yaitu:

1.1 Teori Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:³

- 1) Dasar Yuridis, yakni pertama keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, maka Peraturan Perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
- 2) Dasar Sosiologis, yakni mencerminkan realitas kehidupan dalam masyarakat. Misal dalam satu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan realitas yang ada dalam masyarakat industri tersebut;
- 3) Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita - cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita – cita tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka anut mengenai hal yang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.

³ Bagir Manan, 1992. Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992), hlm. 39

Istilah perundang-undangan menurut Bagir Manan yang mengutip pedapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut⁴:

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, writtenlaw*);
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*);
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang.

H. Soehino menyampaikan pengertian istilah perundang-undangan, antara lain⁵:

- a. proses atau tata cara pembentukan peraturan – peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang – undangan.
- b. keseluruhan produk peraturan- peraturan perundangan tersebut.

Bentuk *wet in materiele zin* atau undang-undang dalam arti luas telah secara konkret ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁴ Mahendra Kurniawan and Dkk. 2007. Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif. Yogyakarta: Kreasi Total Media, hal 5.

⁵ Ibid, hal 5

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan meliputi⁶:

- a. Undang-Undang Dasar
- b. Tap MPR
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menyebutkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi 7:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

⁶Pasal 5, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁷*Ibid. Pasal 5*

Selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut diuraikan terkait arti asas-asas tersebut, yaitu⁸:

- a. asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

⁸ *Ibid.* Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Terkait dengan materi peraturan perundang-undangan, dapat dikatakan semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan akan semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan akan semakin konkrit materi muatan pengaturannya. Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan⁹. Di bawah ini diuraikan materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis dan hierarkinya¹⁰ :

- a. Materi muatan UUD

Berdasarkan naskah UUD 1945, materi muatan UUD dapat disimpulkan sebagai berikut:

⁹ Ibid. Pasal 1 angka 13

¹⁰ Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H.,M.H., *Ilmu dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, PT. Rajawali Buana Pusaka, hal.30

1. Pembukaan
 2. Batang Tubuh (Pasal 1 s.d Pasal 37, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan)
- b. Materi Muatan Undang-Undang (UU)
- Materi muatan UU adalah substansi yang berkaitan dengan:¹¹
1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Tahun 1945;
 2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 3. Pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional tertentu;
 4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan /atau
 5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- c. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
- Materi muatan Perppu sama dengan materi muatan UU, hanya kondisi dan prosesnya yang berbeda
- d. Materi Muatan Peraturan Pemerintah (PP)
- Materi muatan PP, meliputi:
1. Materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya;
 2. Materi muatan PP sekitar tugas, fungsi, dan wewenang pemerintahan yang memang diperintahkan untuk melaksanakan UU;
 3. Materi muatan PP lebih pada hal-hal yang bersifat teknis administratif;

¹¹ Ibid. hal. 33

4. PP tidak boleh mencantumkan pidana dan larangan lain yang sifatnya memberikan beban kongkret kepada masyarakat terkait HAM.
- e. Materi Muatan Peraturan Presiden (Perpres)
- Materi muatan Peraturan Presiden lebih luas dari materi muatan PP, yaitu meliputi:
1. Materi yang diperintahkan oleh UU;
 2. Materi untuk melaksanakan PP;
 3. Materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan;
 4. Pangesahan/ratifikasi perjanjian internasional tertentu yang bukan menjadi materi muatan UU.
- f. Materi Muatan Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan daerah berisi materi muatan dalam rangka :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Menampung kondisi khusus daerah;
3. Penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
4. Pemberian sanksi pidana berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (bulan) atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah)¹²

¹² *Ibid.* hal. 34

1.2 Teori Politik Hukum

Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹³ Menurut Mahfud MD dapat disampaikan bahwa politik hukum merupakan serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai tujuan negara.

Menurut Mahfud MD ada tiga pembagian kelompok politik hukum, yaitu : pertama, garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan (*legal policy*) untuk mencapai tujuan negara, dengan cara mengganti hukum yang lama maupun membentuk hukum yang baru; kedua, latar belakang politik dan subsistem kemasyarakatan lainnya dibalik lahirnya hukum, termasuk arah resmi tentang hukum yang akan atau tidak akan diberlakukan; ketiga, persoalan-persoalan dalam penegakan hukum, terutama implementasi atas kebijakan politik hukum yang sudah digariskan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan sistem hukum serta mencapai tujuan negara adalah tujuan

¹³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 2

hadirnya politik hukum. Dari sini dapat dipahami bahwa suatu garis kebijakan hukum yang di laksanakan pada suatu negara adalah merupakan politik hukum.

2. Kerangka Konseptual

Dalam penulisan ini ada beberapa landasan konsepsional, yang diuraikan sebagai berikut:

2.1 Konsep Politik Hukum

Politik hukum menurut Padmo Wahyono adalah kebijakan yang dibentuk oleh penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam acuan untuk menentukan sebuah arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang akan dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu¹⁴. Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).

Definisi politik hukum menurut Satjipto Rahardjo sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹⁵ Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak

¹⁴Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160, dan Padmo Wahyono, “*Menyelisik Proses Terbentuknya PerundangUndangan*”, Forum Keadilan, No. 29 (April 1991), hlm. 65.

¹⁵Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352.

dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik¹⁶. Adapun penjabaran lain mengenai politik hukum yaitu sebagai sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.¹⁷

Menurut Bellefroid politik hukum adalah suatu disiplin ilmu hukum yang mengatur tentang cara bagaimana merubah *ius constitutum* menjadi *ius constituendum*, atau menciptakan hukum baru untuk mencapai tujuan mereka. Selanjutnya kegiatan politik hukum meliputi mengganti hukum dan menciptakan hukum baru karena adanya kepentingan yang mendasar untuk dilakukan perubahan sosial dengan membuat suatu *regeling* (peraturan) bukan *beschiking* (penetapan).

Berdasarkan beberapa definisi politik hukum yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan sebagai dasar untuk menyelenggarakan negara khususnya dalam bidang hukum mengenai hukum yang akan berjalan, sedang berjalan dan telah berlaku yang diambil dari nilai-nilai yang

¹⁶ Ibid, hlm 352-353

¹⁷ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

tumbuh dan hidup serta berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 4.

2.2 Konsep Implementasi Kebijakan

Untuk melaksanakan program atau kebijakan secara keseluruhan perlu implementasi yang telah direncanakan dengan matang sebelumnya. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh banyak variabel untuk mencapai tujuannya. Belum tentu kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dijalankan dari *policy maker* akan menjadi jaminan bahwa kebijakan akan berjalan dengan baik pada tataran implementasi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.¹⁸

Telah disampaikan oleh Robert Nakamura dan Frank Smallwood dalam Winarno, bahwa hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan yang bersifat khusus.¹⁹ Namun terkait hal ini, Van Meter dan Van Horn telah membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu (kelompok-kelompok) untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui keputusan-keputusan sebelumnya.

¹⁸ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal.93

¹⁹ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2004. hal. 201

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa tujuan atau sasaran kebijakan, kegiatan ataupun aktivitas untuk mencapai tujuan merupakan satu bagian dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Oleh karena itu penulis berkesimpulan implementasi adalah serangkaian aktivitas tindakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

2.3 Konsep Pendidikan Tinggi

Pendidikan tinggi di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem pendidikan nasional yang telah diamanahkan dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang dalam pelaksanaannya diatur dengan undang-undang. Kemudian untuk dapat menghadapi persaingan global dalam perkembangan dunia yang memfokuskan pada pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan tinggi diharapkan mampu berperan strategis untuk memberikan sumbangsih kemajuan peradaban dan mewujudkan kesejahteraan bangsa Indonesia.

Melalui Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, negara telah memberikan kerangka dalam penyelenggaraan pendidikan nasional yang sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Khususnya terkait pengaturan pendidikan tinggi yang sudah dijabarkan terkait definisi serta pembagian jenis pendidikan tinggi, seperti yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi “Pendidikan tinggi

merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis, dan doktor yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi”, sehingga dapat dimaknai pendidikan tinggi adalah sebuah jenjang pendidikan formal yang menjadi terminal akhir yang dilalui seseorang yang berkesempatan untuk belajar di satuan pendidikan jenjang tertinggi.

Pasal 15 dan penjelasannya menyatakan, bahwa pendidikan tinggi dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. Pendidikan akademik yang merupakan pendidikan tinggi program sarjana dan pascasarjana yang diarahkan terutama pada penguasaan disiplin ilmu pengetahuan tertentu.
- b. Pendidikan profesi merupakan pendidikan tinggi setelah program sarjana yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan persyaratan keahlian khusus.
- c. Pendidikan vokasi merupakan pendidikan tinggi yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan keahlian terapan tertentu maksimal setara dengan program sarjana.

Namun demikian untuk dapat lebih memfungsikan pendidikan tinggi secara lebih luas dan mendalam diperlukan pengaturan khusus terkait pendidikan tinggi tersebut. Terkait dengan pengaturan pendidikan tinggi pada tahun 2012 pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 10 Agustus 2012.

Pada undang-undang tersebut, Pendidikan tinggi memiliki fungsi yang tercantum dalam Pasal 4, fungsi tersebut adalah:

1. mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa;
2. mengembangkan Sivitas Akademika yang inovatif, responsif, kreatif, terampil, berdaya saing, dan kooperatif melalui pelaksanaan Tridharma; dan
3. mengembangkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 juga mencantumkan tujuan dari pendidikan tinggi, yang disebutkan dalam Pasal 5 undang-undang tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Berkembangnya potensi mahasiswa agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, terampil, kompeten, dan berbudaya untuk kepentingan bangsa.
2. Dihasilkannya lulusan yang menguasai cabang Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi untuk memenuhi kepentingan nasional dan peningkatan daya saing bangsa.
3. Dihasilkannya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui Penelitian yang memperhatikan dan menerapkan nilai Humaniora agar bermanfaat bagi kemajuan bangsa, serta kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia.

4. Terwujudnya pengabdian kepada masyarakat berbasis penalaran dan karya penelitian yang bermanfaat dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi telah diatur pula prinsip-prinsip sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012, prinsip tersebut yaitu:

- a. pencarian kebenaran ilmiah oleh Sivitas Akademika;
- b. demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai agama, nilai budaya, kemajemukan, persatuan, dan kesatuan bangsa;
- c. pengembangan budaya akademik dan pembudayaan kegiatan baca tulis bagi Sivitas Akademika;
- d. pembudayaan dan pemberdayaan bangsa yang berlangsung sepanjang hayat;
- e. keteladanan, kemauan, dan pengembangan kreativitas Mahasiswa dalam pembelajaran;
- f. pembelajaran yang berpusat pada Mahasiswa dengan memperhatikan lingkungan secara selaras dan seimbang;
- g. kebebasan dalam memilih Program Studi berdasarkan minat, bakat, dan kemampuan Mahasiswa;
- h. satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna;
- i. keberpihakan pada kelompok Masyarakat kurang mampu secara ekonomi; dan

- j. pemberdayaan semua komponen Masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan Pendidikan Tinggi.

Terkait dengan pengaturan jenis pendidikan tinggi telah dijabarkan dari pasal 15 sampai dengan Pasal 17 pada Undang-Undang tentang Pendidikan Tinggi ini, masih sama dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 pada undang-undang pendidikan tinggi membagi tiga jenis pendidikan tinggi, yaitu pendidikan akademik, pendidikan profesi dan pendidikan vokasi. Namun ada penambahan pengaturan jenjang pada pendidikan vokasi yang dapat dikembangkan hingga magister terapan dan doktoral terapan sesuai dengan kebutuhan kondisi yang berkembang, hal ini dimuat dalam Pasal 16 ayat (2) yang menyatakan bahwa pendidikan vokasi dapat dikembangkan pemerintah sampai program magister terapan atau program doktor terapan.

2.4 Konsep Perguruan Tinggi Vokasi

Menurut Pavlova, pendidikan vokasi merupakan pendidikan dengan tujuan utama mempersiapkan untuk bekerja dengan menggunakan pendekatan pendidikan berbasis kompetensi. Selain itu menurut beliau pendidikan bekerja merupakan program pendidikan dengan tiga komponen yang saling terkait, yaitu: pembelajaran untuk bekerja (*learning for work*), pembelajaran tentang bekerja (*learning about work*), dan pemahaman sifat dasar bekerja (*understanding the nature of work*).²⁰

²⁰Prof. Dr. Herminarto Sofyan, dkk, *Paradigma Baru Pendidikan Vokasi*, ebook, hal. 12

Di Indonesia, pendidikan vokasi merupakan salah satu sistem penyelenggaraan pendidikan yang berorientasi dunia kerja selain pendidikan kejuruan. Pendidikan kejuruan berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan pendidikan menengah yang mempersiapkan peserta didik terutama untuk bekerja dalam bidang tertentu. Sedangkan pendidikan vokasi sendiri menurut undang-undang tersebut diartikan sebagai pendidikan tinggi yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan keahlian terapan tertentu maksimal setara dengan program sarjana. Dengan demikian, pendidikan kejuruan merupakan penyelenggaraan jalur pendidikan formal yang dilaksanakan pada jenjang pendidikan tingkat menengah, yaitu: pendidikan menengah kejuruan yang berbentuk Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), sedangkan pendidikan vokasi merupakan penyelenggaraan jalur pendidikan formal yang diselenggarakan pada pendidikan tinggi, seperti: politeknik, program diploma, atau sejenisnya.

Konsep bentuk perguruan tinggi vokasi diatur melalui Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa perguruan tinggi dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi atau universitas. Hal ini kemudian ditegaskan di penjelasan pasal tersebut terkait pengertian masing-masing bentuk perguruan tinggi tersebut.

Penjelasan Pasal 20 ayat (1):

- akademi adalah pendidikan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam satu cabang atau Sebagian cabang ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni tertentu.
- Politeknik menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam sejumlah bidang pengetahuan khusus.
- Sekolah tinggi menyelenggarakan pendidikan akademik dan/atau vokasi dalam lingkup satu disiplin ilmu tertentu dan jika memenuhi syarat dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.
- Institut menyelenggarakan pendidikan akademik dan/atau pendidikan vokasi dalam sekelompok disiplin ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni dan jika memenuhi syarat dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.
- Universitas menyelenggarakan pendidikan akademik dan/atau pendidikan vokasi dalam sejumlah ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni dan jika memenuhi syarat dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.

Dari uraian penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tersebut dapat dimaknai bahwa sebenarnya hanya ada dua bentuk perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan vokasi secara murni yaitu perguruan tinggi berbentuk akademi dan politeknik. Namun tidak menutup kesempatan bagi perguruan tinggi lainnya untuk dapat menyelenggarakan pendidikan vokasi. Kondisi semakin bergulirnya era globalisasi yang ditandai dengan munculnya perdagangan bebas, menunjukkan indikasi semakin dibutuhkannya penyediaan tenaga kerja dengan kualifikasi profesional. Menurut M. Hatta Rajasa, pada awal abad 21 dimana telah

tumbuh dengan cepat era informasi (*information age*) atau era digital (*digital age*) yang kemudian secara bertahap bergeser menjadi era pengetahuan (*knowledge age*).²¹ Era pengetahuan adalah sumber daya yang utama dalam setiap aktivitas ekonomi. perubahan menuju era pengetahuan ini populer saat ini disebut dengan ekonomi kreatif, yaitu suatu tatanan ekonomi yang ditopang dengan keunggulan budaya, seni dan inovasi teknologi.

Dalam era ekonomi kreatif laju arus informasi dan pengetahuan akan berlangsung cepat sehingga menimbulkan inovasi-inovasi baru yang disebabkan tuntutan akumulasi dari pengetahuan tersebut. Sehingga menimbulkan terjadinya tuntutan profil ketenagakerjaan baru yang selaras dengan perubahan yang terjadi. Hal ini sejalan dengan pendapat Pavlova dengan pertimbangan bahwa aktivitas ekonomi sangat ditentukan adanya perubahan teknologi yang cepat pada masa mendatang, maka kemudian menumbuhkan konsep orientasi pendidikan vokasi kepada arah pendidikan bekerja atau pendidikan teknologi yang diwujudkan dalam bentuk perguruan tinggi vokasi.

Dalam penyelenggaraannya, perguruan tinggi vokasi mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Pendidikan Tinggi. Pasal 28 tentang Tata Kelola Perguruan Tinggi menyatakan Organisasi PTN dan PTS paling sedikit terdiri atas unsur:

- a. penyusun kebijakan;

²¹ Ibid, hal.5

- b. pelaksana akademik;
- c. pengawas dan penjaminan mutu;
- d. penunjang akademik atau sumber belajar; dan
- e. pelaksana administrasi atau tata usaha.

Pasal 29 ayat (1) Organisasi PTN paling sedikit terdiri atas :

- a. senat Universitas/Institut/Sekolah Tinggi/ Politeknik/Akademi/Akademi Komunitas sebagai unsur penyusun kebijakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, yang menjalankan fungsi penetapan dan pertimbangan pelaksanaan kebijakan akademik;
- b. Pemimpin Perguruan Tinggi sebagai unsur pelaksana akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b, yang menjalankan fungsi penetapan kebijakan nonakademik dan Pengelolaan Perguruan Tinggi untuk dan atas nama Menteri;
- c. satuan pengawas internal yang dibentuk oleh Pemimpin Perguruan Tinggi sebagai unsur pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf c, yang menjalankan fungsi pengawasan nonakademik untuk dan atas nama Pemimpin Perguruan Tinggi; dan
- d. dewan penyantun atau nama lain yang menjalankan fungsi pertimbangan nonakademik dan fungsi lain yang ditetapkan dalam Statuta.

Pasal 29 ayat (2) Pemimpin Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Pasal 29 ayat (3) Unsur pengawas dan penjaminan mutu, unsur penunjang akademik atau sumber belajar, dan

unsur pelaksana administrasi atau tata usaha, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf c, huruf d, dan huruf e di dalam organisasi PTN, serta unsur lain yang menjalankan fungsi komplementer ditetapkan dalam Peraturan Menteri tentang Statuta masing-masing PTN. Pasal 29 ayat (4) Senat Universitas/Institut/Sekolah Tinggi/ Politeknik/Akademi/Akademi Komunitas memiliki anggota wakil dari dosen yang mewakili bidang ilmu dan teknologi atau kelompok bidang ilmu dan teknologi yang dikembangkan di perguruan tinggi yang bersangkutan. Pasal 29 ayat (5) pemimpin perguruan tinggi dibantu oleh paling sedikit 2 (dua) orang: a. wakil pemimpin bidang akademik; dan b. wakil pemimpin bidang nonakademik.

Pasal 29 ayat (6) wakil pemimpin dan pimpinan unit organisasi di bawah Pemimpin Perguruan Tinggi diangkat dan diberhentikan oleh Pemimpin Perguruan Tinggi. Pasal 29 ayat (7) Satuan pengawas internal paling sedikit memiliki anggota yang menguasai: a. pencatatan dan pelaporan keuangan; b. tata kelola Perguruan Tinggi; c. peraturan perundang-undangan di bidang Pendidikan Tinggi; dan d. pengelolaan barang milik negara. Pasal 29 ayat (8) Dewan penyantun paling sedikit memiliki anggota yang memiliki: a. komitmen untuk memajukan Perguruan Tinggi; dan b. pengalaman mengelola Perguruan Tinggi. Pasal 29 ayat (9) Organisasi PTN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) menjalankan fungsi masing-masing dengan saling menilik dan mengimbangi satu terhadap yang lain (*checks and balances principle*). Pasal 29 ayat (10) ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi PTN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (9) diatur dalam Peraturan Menteri tentang Statuta masing-masing PTN.

Diatur dalam Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, Statuta merupakan peraturan dasar pengelolaan perguruan tinggi yang digunakan sebagai landasan penyusunan peraturan dan prosedur operasional di perguruan tinggi. Sesuai dengan amanah PP nomor 14 Tahun 2014 tersebut pemerintah, khususnya Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menerbitkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 139 Tahun 2014 tentang Pedoman Statuta dan Organisasi Perguruan Tinggi. Peraturan Menteri ini sebagai acuan dalam penyusunan peraturan dan landasan operasional dalam penyelenggaraan yang mencakup seluruh bentuk perguruan tinggi di Indonesia.