

# DETERMINAN HUKUM DALAM PENGEMBANGAN PERGURUAN TINGGI

Oleh Prof. Dr. Drs. Astim Riyanto, SH, MH.<sup>\*)</sup>

## 1. Pendahuluan

Dalam dunia modern saat ini dan ke depan tidak mungkin dapat memajukan suatu kegiatan, lembaga, atau masyarakat dalam arti di sini *society* yang menyangkut kehidupan orang banyak (*public*) termasuk di dalamnya kehidupan perguruan tinggi dengan kegiatan, lembaga, atau masyarakatnya dalam hal ini masyarakat akademik (*academic society*), masyarakat ilmiah (*scientific society*) tanpa determinan hukum di dalam pengembangannya. Marcus Tullius Cicero (106-43 sM) seorang pakar negara dan hukum zaman Romawi mengatakan "*ubi societas ibi ius*" (di mana ada masyarakat di situ ada hukum). Hukum — yang dimaksudkan di sini secara sederhana sebagaimana dikemukakan N. K. F. Land — adalah keseluruhan peraturan yang mana tiap-tiap orang dalam kehidupan masyarakat wajib menaatinya. Hukum dalam tulisan ini dimaknai dalam konteks hukum yang berlaku atau hukum positif. Prof. Dr. Drs. Notonagoro, SH. (1982) menyatakan hukum positif mempunyai sifat imperatif yang dapat dipaksakan. Dalam konstelasi pengembangan kehidupan sosial perguruan tinggi, hukum secara konstruktif dapat berfungsi dan berperan sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) dan sarana pengendali sosial (*social control*) perguruan tinggi yang handal.

Topik atau materi mengenai hukum yang mengatur perguruan tinggi itu yang selanjutnya diberi judul "Determinan Hukum Dalam Pengembangan Perguruan Tinggi". Dari judul mengenai hukum tersebut ditampilkan uraian mengenai : (1) pendidikan tinggi atau perguruan tinggi, (2) lingkup materi pengaturan perguruan

---

<sup>\*)</sup> Prof. Dr. Drs. Astim Riyanto, SH, MH. adalah Doktor Hukum Tata Negara spesialisasi Hukum Konstitusi, Magister Hukum Tata Negara spesialisasi Hukum Konstitusi, Sarjana Hukum Pidana, Sarjana Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum, Dosen Teori dan Hukum Konstitusi, serta Kepala Divisi Hukum SU UPI. Bukunya antara lain Teori Konstitusi (1993, 2000, 2006), Kapita Selekta Hukum Dalam Dinamika (2000, 2007), Filsafat Hukum (2003, 2007), Teori Negara Kesatuan (2006), Negara Kesatuan Konsep, Asas, dan Aktualisasinya (2006), serta Politik Kesejahteraan (2007).

tinggi, (3) penyempurnaan pengaturan perguruan tinggi, (4) persoalan pengaturan perguruan tinggi, dan (5) upaya hukum dalam peningkatan penyelenggaraan perguruan tinggi.

## **2. Pendidikan Tinggi atau Perguruan Tinggi**

Sebagaimana tercantum dalam tema atau judul seminar nasional ini dan dalam judul Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia (RI) Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi yang sebenarnya yang dipersoalkan atau diatur di dalamnya mengenai perguruan tinggi. Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum yang diatur mengenai perguruan tinggi bukan pendidikan tinggi. Pertanyaannya, apakah yang perlu diatur itu mengenai pendidikan tinggi atau perguruan tinggi ? Untuk menjawab pertanyaan itu perlu dijawab terlebih dahulu, apakah yang dimaksud dengan pendidikan tinggi dan perguruan tinggi itu ? Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999, pendidikan tinggi adalah pendidikan pada jalur pendidikan sekolah pada jenjang yang lebih tinggi daripada pendidikan menengah di jalur pendidikan sekolah. Dari rumusan tersebut, maka dalam kandungan pendidikan tinggi terdapat tiga indikator, yaitu : (1) pendidikan, (2) jalur pendidikan sekolah, dan (3) jenjang lebih tinggi dari pendidikan menengah. Sementara itu, menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999, yang dimaksud dengan perguruan tinggi adalah satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi. Dari rumusan tersebut, maka dalam kandungan perguruan tinggi terdapat dua indikator, yaitu : (1) satuan pendidikan dan (2) menyelenggarakan pendidikan tinggi.

Dalam peraturan perundang-undangan tentang Pendidikan Prasekolah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1990, tentang Pendidikan Dasar diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990, tentang Pendidikan Menengah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990, dan tentang Pendidikan Tinggi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 yang telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi. Oleh karena itu, nama atau judul dari Peraturan

Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 itu lebih tepat dengan nama atau judul Perguruan Tinggi — bukan Pendidikan Tinggi — seperti yang digunakan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum.

### **3. Lingkup Materi Muatan Pengaturan Perguruan Tinggi**

Melihat materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi yang sebaiknya tentang Perguruan Tinggi, seperti tergambar dalam bab-bab yang di dalamnya hendak mengatur : (1) tujuan pendidikan tinggi (Bab II), (2) penyelenggaraan pendidikan tinggi (Bab III), (3) kurikulum (Bab IV), (4) penilaian hasil belajar (Bab V), (5) kebebasan akademik dan otonomi keilmuan (Bab VI), (6) gelar dan sebutan lulusan perguruan tinggi (Bab VII), (7) susunan perguruan tinggi (Bab VIII), (8) tenaga kependidikan (Bab IX), (9) mahasiswa dan alumni (Bab X), (10) sarana dan prasarana (Bab XI), (11) pembiayaan (Bab XII), (12) syarat dan tata cara pendirian (Bab XIII), (13) pengawasan dan akreditasi (Bab XIV), serta (14) kerja sama antarperguruan tinggi (Bab XV). Dari bab-bab pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 itu terdapat perihal penting yang belum diatur secara tegas dan/atau konsisten atau belum diatur sama sekali mengenai : (1) kelembagaan perguruan tinggi, (2) program perguruan tinggi, (3) jenjang program perguruan tinggi, (4) persyaratan dan tatacara pemilihan dan pengangkatan pimpinan di perguruan tinggi, (5) tenaga tata usaha, dan (6) kerja sama dengan lembaga lain. Dengan begitu urutan bab-babnya pun belum sesuai dengan keadaan dan proses masukan (*input*) dan keluaran (*output*) pendidikan, proses pengajaran, ataupun proses belajar mengajar (PBM) atau proses pembelajaran yang lazim di perguruan tinggi.

Perihal penting yang belum diatur secara tegas dan/atau konsisten mengenai kelembagaan perguruan tinggi dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (2) yang menyatakan "Perguruan tinggi dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut dan universitas" yang diatur ulang dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan "Satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi disebut perguruan tinggi, yang dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut atau universitas".

Kedua ketentuan ini diletakkan di bawah Bab III tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi. Ketentuan-ketentuan tersebut sebaiknya : (1) diletakkan di bawah suatu bab tersendiri, tepatnya diletakkan pada Bab III tentang Kelembagaan Perguruan Tinggi, (2) cukup diatur sekali di bawah Bab III tentang Kelembagaan Perguruan Tinggi tersebut, (3) urutan pencantuman bentuk-bentuk lembaga perguruan tinggi sebaiknya dimulai dari universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, dan akademi agar sejalan dengan urutan pada Bab VIII tentang Susunan Perguruan Tinggi yang dimulai dengan ketentuan-ketentuan mengenai universitas dan yang terakhir mengenai akademi, (4) Pasal 3 ayat (1) mengenai misi perguruan tinggi yang lazim disebut tri dharma perguruan tinggi, yaitu pendidikan tinggi, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat sebaiknya diletakkan di bawah pasal mengenai bentuk perguruan tinggi tersebut di atas.

Perihal penting yang belum diatur secara tegas dan/atau konsisten mengenai program perguruan tinggi dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1), (3), dan (4) *jis* Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 6 ayat (6), (5), (4), (3), dan (2) mengenai program perguruan tinggi terdiri atas pendidikan akademik dan pendidikan profesional. Sebaiknya ketentuan-ketentuan mengenai hal itu diletakkan di bawah Bab IV baru tentang Program Perguruan Tinggi.

Perihal penting yang belum diatur secara tegas dan/atau konsisten mengenai jenjang program perguruan tinggi dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1), (2), dan (3) yang hanya mengatur mengenai program sarjana, program pascasarjana, dan program diploma. Sebaiknya dalam pasal ini juga mengatur mengenai program spesialisasi — seperti yang terdapat di fakultas kedokteran misalnya spesialis mata, spesialis anak, spesialis penyakit dalam dan di fakultas hukum dengan spesialis notaris —, program akta, dan program sertifikasi. Oleh karena itu, sebaiknya mengenai jenjang program perguruan tinggi ini diletakkan di bawah Bab V baru tentang Jenjang Program Perguruan Tinggi tadi dengan urutan ketentuan-ketentuannya mengenai jenjang program diploma (strata nol), jenjang program sarjana (strata satu), jenjang program pascasarjana yang terdiri atas jenjang program magister (strata dua) dan jenjang program doktor (strata tiga). Di samping itu, perlu diatur pula dalam Bab V baru ini ketentuan mengenai jenjang program

akta mengajar (satu sampai dengan lima), jenjang program spesialis, dan jenjang program sertifikasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 itu lebih baik tentang Perguruan Tinggi bukan tentang Pendidikan Tinggi, karena memang yang diatur di dalamnya pun mengenai perguruan tinggi bukan mengenai pendidikan tinggi. Usulan ini dimajukan mengingat pendidikan tinggi itu hanya berupa jenjang pendidikan pada jenis pendidikan sekolah (*formal education*), sedangkan yang menjadi persoalan atau substansinya mengenai perguruan tinggi sebagai lembaga tertinggi dalam jenjang pendidikan pada jenis pendidikan sekolah. Sejalan dengan usul penulis tersebut di atas, maka usulan selanjutnya mengenai lingkup pengaturan yang tergambar dalam sistematika atau bab-bab tentang materi pengaturan perguruan tinggi secara keseluruhan dan kebulatan menjadi : (1) ketentuan umum (Bab I), (2) tujuan perguruan tinggi (Bab II), (3) kelembagaan perguruan tinggi (Bab III), (4) program perguruan tinggi (Bab IV), (5) jenjang program perguruan tinggi (Bab V), (6) penyelenggaraan perguruan tinggi (Bab VI), (7) kurikulum (Bab VII), (8) penilaian hasil belajar (Bab VIII), (9) susunan perguruan tinggi (Bab IX), (10) syarat dan tatacara pemilihan dan pengangkatan pimpinan (Bab X), (11) tenaga dosen dan tenaga tata usaha (Bab XI), (12) mahasiswa (Bab XII), (13) kebebasan akademik dan otonomi keilmuan (Bab XIII), (14) gelar dan sebutan lulusan perguruan tinggi (Bab XIV), (15) alumni (Bab XV), (16) sarana dan prasarana (Bab XVI), (17) pembiayaan (Bab XVII), (18) syarat dan tatacara pendirian (Bab XVIII), (19) pengawasan dan akreditasi (Bab XIX), (20) kerja sama antarperguruan tinggi dan lembaga lain (Bab XX), (21) ketentuan peralihan (Bab XXI), serta (22) ketentuan penutup (Bab XXII).

#### **4. Penyempurnaan Pengaturan Perguruan Tinggi**

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi sebaiknya tentang Perguruan Tinggi, karena kenyataannya Peraturan Pemerintah itu isinya mengatur mengenai perguruan tinggi. Dari Peraturan Pemerintah itu ada kesan pendidikan tinggi diidentikkan bahkan disamakan dengan perguruan tinggi. Kesan pendidikan tinggi diidentikkan bahkan disamakan dengan perguruan tinggi

terlihat antara lain dalam tujuan pendidikan tinggi menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 sama dengan tujuan perguruan tinggi menurut Pasal 3 huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 sebagaimana dapat diikuti di bawah ini.

Tujuan pendidikan tinggi menurut Pasal 2 ayat (1) PP No. 60 Th. 1999	Tujuan perguruan tinggi menurut Pasal 3 huruf a dan b PP No. 61 Th. 1999
<p>a. Menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan/atau profesional yang dapat menerapkan, mengembangkan dan/atau memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau kesenian.</p> <p>b. Mengembangkan dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau kesenian serta mengupayakan penggunaannya untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat dan memperkaya kebudayaan nasional.</p>	<p>a. Menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan/atau profesional yang dapat menerapkan, mengembangkan dan/atau memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau kesenian.</p> <p>b. Mengembangkan dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau kesenian serta mengupayakan penggunaannya untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat dan memperkaya kebudayaan nasional.</p>

Berkenaan dengan kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum dapat dipandang sebagai suatu loncatan rekayasa sosial (*social engineering*) yang sangat konstruktif bagi penyempurnaan pengaturan dalam pengembangan, otonomi keilmuan, kedewasaan, dan akuntabilitas publik suatu perguruan tinggi. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 tersebut memberikan kesempatan, peluang, dan kehormatan dari pemerintah dan masyarakat kepada suatu perguruan tinggi negeri untuk membuktikan bahwa lembaganya memiliki visi, misi, komitmen, kemauan, kemampuan, profesionalisasi, dan keberanian menyambut perkembangan dan tuntutan masyarakat serta tantangan zaman yang ditandai dengan era informasi, era industrialisasi, era globalisasi, dan era perdagangan (pasar) bebas tahun 2003 untuk kawasan Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara melalui *AFTA (Association of South East Asian Nations Free Trade Agreement)*, tahun 2010 untuk kawasan Asia,

tahun 2020 untuk kawasan Asia Pasifik melalui *APEC (Asia Pacific Economic Cooperation)* dan dunia melalui *WTO (World Trade Organization)*. Perguruan tinggi negeri — dan tentunya juga untuk perguruan tinggi swasta — seolah dipaksa atau terpaksa harus memacu lembaganya agar tetap eksis dan tidak mengalami degradasi dalam perkembangan perguruan tinggi di tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 61 tahun 1999 itu juga secara tidak langsung melahirkan tolok ukur yang jelas bagi perguruan tinggi yang mampu berkembang dan tidak mampu berkembang. Bagi perguruan tinggi negeri — atau mungkin pula untuk perguruan tinggi swasta — yang makin hari makin tertinggal jauh, karena ketidakmampuannya melewati hadangan hukum pasar, maka suatu saat tertentu secara alamiah (*natural*) lebih baik melakukan merger dengan perguruan tinggi negeri — atau untuk perguruan tinggi swasta dengan perguruan tinggi swasta — lain yang dengan jelas menunjukkan kemampuan manajerialnya untuk berkembang.

Kalau dimaksudkan dengan pendidikan tinggi dalam jenjang pendidikan sekolah bentuknya hanya perguruan tinggi, maka sebaiknya langsung saja yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (yang sekarang Nomor 60 Tahun 1999) tentang Perguruan Tinggi. Pendidikan tinggi itu jelas berbeda dengan perguruan tinggi. Oleh karena pendidikan tinggi itu merupakan jenjang dalam hal ini jenjang tertinggi — dari jenjang sejak pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi — pada jenis pendidikan sekolah. Sementara itu, perguruan tinggi merupakan bentuk lembaga pendidikan dalam arti *operative institution of education* dalam jenjang pendidikan tinggi yang di dalamnya meliputi universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, dan akademi. Jadi, yang harus diatur dalam Peraturan Pemerintah (*government regulation*), yaitu tentang Perguruan Tinggi bukan tentang Pendidikan Tinggi, sedangkan mengenai pendidikan tinggi cukup diatur seperlunya dalam Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional perihal jenjang pendidikan. Dengan demikian, asas sinkronisasi, konsistensi, dan harmonisasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dari peraturan tertinggi dalam hal ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 31), Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Keputusan

Menteri, Keputusan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Keputusan Dinas Pendidikan Provinsi, Keputusan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, dan peraturan pelaksanaan di bawahnya dapat diwujudkan atau dipenuhi.

Oleh karena itu, dalam menyusun suatu susunan atau sistem peraturan perundang-undangan termasuk dalam bidang pendidikan dalam hal ini sistem pendidikan nasional harus secara intens melakukan pendekatan yuridis dengan terlebih dahulu atau diawali dengan melakukan serangkaian studi yuridis yang meliputi : (1) studi normativisasi, (2) studi hirarki, (3) studi sistematis, (4) studi substansi, (5) studi sinkronisasi, (6) studi konsistensi, dan (7) studi harmonisasi. Di samping dalam penyusunan peraturan perundang-undangan pendidikan termasuk mengenai perguruan tinggi harus secara intens melakukan pendekatan yuridis juga harus ditunjang dengan pendekatan historis, filosofis, agamis, etis, antropologis, kultural, sivilisasi, teknologis, sosiologis, politis, ekonomis, psikologis, dan lainnya. Pendekatan-pendekatan tadi dalam ilmu hukum sering dan lazim direduksi menjadi tiga persyaratan penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu filosofis (membawa visi, nilai, dan rasa keadilan), yuridis (sah dan dapat dijadikan sarana menjamin ketertiban dan kepastian hukum), dan sosiologis (sesuai dengan hukum yang hidup dalam arti memenuhi kebutuhan dan kemampuan masyarakat sehingga diterima oleh masyarakat yang bersangkutan).

Hukum dalam arti peraturan yang disusun secara demikian itu dimungkinkan akan mempunyai daya laku yang baik atau berlaku efektif. Namun, peraturan yang memenuhi persyaratan formal dan material tersebut baru merupakan salah satu dari lima unsur untuk terjadinya efektivikasi hukum dalam hal ini peraturan. Kelima unsur yang harus berjalan secara sinergis untuk terjadinya efektivikasi hukum dalam hal ini peraturan, yaitu : (1) peraturan hukum yang memenuhi persyaratan formal dan material, (2) kelembagaan untuk penegakan hukum (*law enforcement*) yang cukup dengan kualitas memadai, (3) penegak hukum yang cukup dan profesional, (4) fasilitas untuk penegakan hukum yang cukup dengan kualitas memadai termasuk pendanaan yang memadai, serta (5) dukungan masyarakat terhadap penegakan hukum termasuk budaya dan kesadaran hukumnya yang kondusif. Maraknya atau munculnya fenomena penjualan dan pembelian gelar dan ijazah palsu dan asli tapi

palsu, penggunaan gelar dan ijazah palsu dan asli tapi palsu, dimungkinkan adanya pengelolaan kursus, sekolah, dan perguruan tinggi tertentu yang lemah dan kurang memperhatikan akuntabilitas publik merupakan beberapa contoh dari belum jalan secara memadai efektivitas hukum pendidikan di Indonesia. Sering pula diketahui dari media massa (cetak dan/atau elektronik) adanya kekisruhan atau kesimpangsiuran yang sebenarnya tidak perlu terjadi dalam pemilihan dan pengangkatan pimpinan di perguruan tinggi. Hal itu disebabkan tidak diatur mengenai hal tersebut dalam Peraturan Pemerintah tentang Perguruan Tinggi. Oleh karena itu, mengenai hal tersebut terutama yang menyangkut pimpinan perguruan tinggi dari kalangan dosen yang menduduki jabatan struktural sebaiknya dipilih langsung oleh sivitas akademika dosen. Sementara itu, untuk pengangkatan pimpinan perguruan dari kalangan tenaga tata usaha terutama yang menduduki jabatan struktural diangkat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Tampak jelas dalam sistem pendidikan nasional yang ada sekarang belum menunjukkan suatu sistem yang merupakan kesatuan, baik antara peraturan yang di atasnya dengan di bawahnya, antara peraturan yang setaraf maupun dalam suatu bentuk peraturan tertentu sekalipun seperti sebagai contoh dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tersebut. Beberapa kejanggalan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 1999 itu antara lain : (1) pendidikan tinggi diidentikkan atau bahkan disamakan substansinya dengan perguruan tinggi padahal yang satu mengenai jenjang, sedangkan yang lain mengenai lembaga tentu saja berbeda dan harus dibedakan; (2) susunan bab-bab pengaturan tidak lengkap atau tidak menunjukkan suatu proses masukan dan keluaran pendidikan, proses pengajaran, atau proses belajar mengajar atau proses pembelajaran yang ada atau lazim di perguruan tinggi; (3) mengenai kelembagaan perguruan tinggi, program perguruan tinggi, dan jenjang program perguruan tinggi tidak mendapat pengaturan yang jelas dan memadai; (4) pada Pasal 4 ayat (2) menyatakan perguruan tinggi dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut dan universitas *jo* Pasal 6 ayat (1) menyatakan satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi disebut perguruan tinggi, yang dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut atau universitas, sementara itu dalam Bab VIII mengenai susunan perguruan

tinggi dimulai pengaturannya dari universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, dan akademi, jelas ini tidak menunjukkan sistematika urutan dan penguraian yang konsisten; serta (5) pada Bab IX Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 berjudul tenaga kependidikan yang seharusnya untuk perguruan tinggi, karena telah bersifat khusus langsung saja berjudul tenaga dosen yang judulnya dapat menjadi tenaga dosen dan tenaga tata usaha.

Dalam menyusun suatu peraturan harus senantiasa diingat, di samping memenuhi segi filosofis (keadilan), yuridis (kepastian hukum), dan sosiologis (penerimaan masyarakat) juga harus diperhatikan dua aspek penting di dalamnya, yaitu : (1) teknik, tahapan, dan rangka penyusunan peraturan perundang-undangan dan (2) substansi yang akan dimasukkan ke dalam rangka suatu bentuk peraturan tadi. Hal pertama menyangkut pemahaman dan keterampilan penyusunan suatu bentuk peraturan seperti peraturan pemerintah sebagai salah satu bentuk peraturan dari sekian banyak bentuk peraturan perundang-undangan. Hal kedua menyangkut pemahaman dan penguasaan substansi yang akan diatur dalam suatu bentuk peraturan tadi. Dalam hal akan menyusun peraturan pemerintah mengenai perguruan tinggi, maka yang harus dipersiapkan rangka peraturan pemerintah secara lengkap dan tersusun sistemik yang masuk ke dalam lingkup garapan ilmu hukum serta penguasaan bahan mengenai perguruan tinggi sebagai bentuk lembaga pendidikan tertinggi pada jenjang pendidikan sekolah (*formal education*) yang termasuk ke dalam lingkup garapan ilmu pendidikan. Jadi, untuk menyusun suatu peraturan dalam bidang pendidikan termasuk mengenai perguruan tinggi harus ada kerja sama yang sinergis, intens, dan harmonis antara ahli hukum dan ahli pendidikan.

Hal itu sejalan dengan teori struktur sosial dan budaya dari Robert K. Merton (1967) sebagaimana disitir oleh Soerjono Soekanto,SH,MA. (1975) yang menyatakan di antara segenap unsur-unsur sosial dan budaya, terdapat dua unsur yang terpenting, yaitu kerangka aspirasi-aspirasi dan unsur-unsur yang mengatur kegiatan-kegiatan untuk mencapai aspirasi-aspirasi tersebut. Apabila terjadi ketidakseimbangan antara nilai-nilai sosial budaya dengan kaidah-kaidah atau apabila tidak ada keselarasan antara aspirasi-aspirasi dengan saluran-saluran yang

tujuannya untuk mencapai cita-cita tersebut, maka terjadilah kelakuan-kelakuan yang menyimpang (*deviant behavior*).

## 5. Persoalan Pengaturan Perguruan Tinggi

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi, yang sebenarnya lebih tepat tentang Perguruan Tinggi mengatur hal yang tidak jelas, apakah hendak mengatur pendidikan tinggi atau perguruan tinggi ? Pendidikan tinggi itu hanya jenjang yang tertinggi dari jenjang pendidikan sekolah (*formal education*), sedangkan yang memiliki kompleksitas permasalahan mengenai perguruan tinggi sebagai satuan atau lembaga pendidikan dari jenjang pendidikan tinggi itu. Oleh karena itu, pengaturan berkenaan dengan jenjang pendidikan yang menyangkut pendidikan tinggi juga pendidikan prasekolah, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah cukup dalam Undang-undangnya, dalam hal ini Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasionalnya. Jadi, yang perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah itu bukan jenjangnya, melainkan kelembagaan pendidikannya.

Adapun sejumlah persoalan dalam pengaturan perguruan tinggi secara garis besar mencakup dua masalah, yaitu : (1) rangka peraturan pemerintah tentang perguruan tinggi dan (2) substansi peraturan pemerintah tentang perguruan tinggi. Menyangkut rangka peraturan pemerintah tentang perguruan tinggi harus : (a) mencakup seluruh aspek mengenai perguruan tinggi sebagai sub sistem dari sistem pendidikan nasional dan (b) seluruh aspek mengenai perguruan tinggi tersusun secara sistemik yang akan dituangkan dalam bab, sub bab, klausul pasal-pasal dan ayat-ayat peraturan sesuai dengan kenyataan proses masukan dan keluaran pendidikan, proses pengajaran, atau proses belajar mengajar. Kedua rangka peraturan pemerintah tentang perguruan tinggi tersebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 belum atau tidak terpenuhi. Menyangkut substansi peraturan pemerintah tentang perguruan tinggi harus : (a) menggunakan terminologi, *body of knowledge*, dan struktur ilmu pendidikan secara konsisten dan (b) memasukkan murni materi pendidikan mengenai perguruan tinggi ke dalam substansi peraturan. Kedua substansi peraturan pemerintah tentang perguruan tinggi dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tersebut belum atau tidak terpenuhi. Padahal setiap ilmu yang berdiri sendiri termasuk ilmu pendidikan memiliki objek studi (material dan formal) tertentu, metode atau cara kerja tertentu, nilai kegunaan tertentu, susunan sistematis, uraian logis, bersifat universal, pengertian tertentu, serta masyarakat ilmuwan tersendiri. Jadi, seharusnya pengaturan perguruan tinggi itu berarti pengaturan mengenai pendidikan yang menyangkut perguruan tinggi.

## **6. Upaya Hukum dalam Peningkatan Penyelenggaraan Perguruan Tinggi**

Perguruan tinggi yang di dalamnya meliputi universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, dan akademi merupakan lembaga strategis dalam pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni (ipteks). Dengan demikian, perguruan tinggi merupakan aset nasional untuk mengatasi keterbelakangan, ketertinggalan ipteks yang dilansir oleh sementara pihak bahwa Indonesia tertinggal sekitar 50 tahun atau mungkin saat ini kurang dari itu dari negara-negara maju dan mengejar kemajuan ipteks yang telah dicapai oleh negara-negara maju malahan kalau mungkin dalam beberapa segi kemajuan ipteks Indonesia bisa melampaui kemajuan yang telah dicapai oleh negara-negara maju tersebut.

Dalam konteks seperti itu hukum menduduki posisi dan peran determinan dalam pengembangan perguruan tinggi. Dalam konstelasi determinan hukum terutama hukum peraturan perundang-undangan nasional dalam pengembangan perguruan tinggi, maka hukum harus diposisikan dan diperankan sebagai dasar, rangka, sistem, strategi, sarana, alur, dan arah dalam pengembangan perguruan tinggi di Indonesia masa sekarang dan mendatang.

Hukum sebagai dasar pengembangan perguruan tinggi dimaksudkan di sini bahwa agar terjamin ketertiban, kepastian hukum, kemanfaatan, kebenaran (formal/material) dan keadilan, maka dalam segala usaha sadar pengembangan perguruan tinggi harus didasarkan pada hukum yang berlaku (hukum positif). Hukum sebagai rangka pengembangan perguruan tinggi dimaksudkan di sini bahwa hukum harus menyediakan rangka — seperti layaknya rangka bangunan gedung atau rangka tubuh manusia — yang akan diisi dengan daging materi pendidikan mengenai perguruan tinggi. Hukum sebagai sistem dalam pengembangan perguruan tinggi

dalam arti subsistem hukum positif nasional yang merupakan suatu keseluruhan tatanan peraturan perundang-undangan yang tersusun hirarkis yang bekerja sama secara sinergis untuk mencapai tujuan perguruan tinggi. Hukum sebagai strategi pengembangan perguruan tinggi dimaksudkan di sini bahwa hukum harus menyediakan langkah-langkah ke arah pencapaian tujuan pengembangan perguruan tinggi.

Hukum sebagai sarana pengembangan perguruan tinggi dimaksudkan di sini bahwa — sebagaimana dikemukakan oleh pelopor aliran *Pragmatic Legal Realism* di Amerika Serikat Roscoe Pound yang menyatakan "*law as a tool of social engineering*" yang di Indonesia oleh Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LL.M. menyatakan "hukum sebagai sarana pembaharuan/pembangunan masyarakat" — hukum harus dijadikan instrumen dalam peningkatan manajerial, kualitas, kuantitas, relevansi, pemerataan, partisipasi, efektivikasi, efisiensi, dan penganggaran dengan terutama mengandalkan kemampuan hukum dalam mewujudkan ketertiban, kepastian hukum, kemanfaatan, kebenaran (formal/material) dan keadilan dalam pengembangan perguruan tinggi. Soerjono Soekanto, SH, MA. (1975) menyatakan : "Hukum di dalam arti yang luas juga merupakan alat pengendalian sosial yang biasanya dianggap paling ampuh, karena lazimnya disertai dengan sanksi-sanksi tegas yang berwujud sebagai penderitaan". Hukum sebagai alur pengembangan perguruan tinggi dimaksudkan di sini bahwa hukum harus menyediakan jalan (rel) ke arah pencapaian tujuan pengembangan perguruan tinggi. Hukum sebagai arah pengembangan perguruan tinggi dimaksudkan di sini bahwa hukum harus menentukan dan menunjukkan arah yang harus ditempuh dalam pengembangan perguruan tinggi dalam rangka pencapaian cita-cita dan tujuan nasional Indonesia.

## **7. Penutup**

Pengaturan perguruan tinggi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 masih banyak kelemahan, baik dari segi pengaturan hukumnya maupun dari segi materi pendidikannya. Dari segi pengaturan hukumnya belum menyediakan rangka sistemik lengkap pengaturan dan dari segi materi pendidikannya belum sepenuhnya memuat materi pendidikan mengenai perguruan tinggi.

Oleh karena itu, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tersebut dengan melibatkan ahli hukum yang memahami peraturan perundang-undangan dan ahli pendidikan yang memahami dunia perguruan tinggi guna mewujudkan Peraturan Pemerintah tentang Perguruan Tinggi yang memadai, baik dari segi pengaturan hukumnya maupun dari segi materi pendidikannya.

### Daftar Pustaka

- Achmad Sanusi, Prof.Dr., SH,MPA., 1984, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indoensia*, Bandung : Tarsito.
- Astim Riyanto, Drs, SH,MH., 2000, *Kapita Selekta Hukum Dalam Dinamika*, Cetakan Pertama, Bandung : Yapemdo.
- Busthanul Arifin, Prof.Dr., SH., 1420 H/1999 M, "Pendidikan dan Pelaksanaan Hukum", dalam *Buletin Dakwah* No. 40 tahun XXVI Jumat ke-1 Jumadil Akhir 1420 H/Oktober 1999 M, Jakarta : Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia.
- Lili Rasjidi, Prof.Dr., SH,S.Sos,LLM. dan I.B.Wyasa Putra,SH., 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Merton, Robert K., 1967, *Social Theory and Social Structure*, Revised and Enlarged Edition, New York : The Free Press.
- Mochtar Kusumaatmadja, Prof.Dr., SH,LLM., 1975, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung : Penerbit Binacipta.
- ....., 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional (Suatu Uraian Tentang Landaan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum Di Indonesia*, Bandung : Penerbit Binacipta.
- ....., 1996, *Pembaharuan Pendidikan Hukum dan Pembinaan Profesi*, Bandung : Penerbit Binacipta.
- Notonagoro, Prof.Dr.Drs., SH., 1982, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta : Pantjuran Tudjuh.
- Padmo Wahjono, Prof., SH., 1992, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Pidato Ilmiah Pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia Ke-33, Jakarta : CV. Rajawali.
- Purnadi Purbacaraka,SH., 1995, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- ..... dan Dr.Soerjono Soekanto,SH,MA., 1976, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung : PT. Alumni.
- Sajuti Thalib,SH., 1987, *Politik Hukum Baru Mengenai Kedudukan dan Peranan Hukum Adat dan Hukum Islam Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung : Penerbit Binacipta.

- Satjipto Rahardjo, Prof.Dr., SH., Sabtu, 13 Desember 1980, *Manfaat Telaah Sosial Terhadap Hukum*, Pidato Pengukuhan Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Mata Pelajaran Sosiologi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro di Semarang.
- Soerjono Soekanto, Prof.Dr., SH,MA., 1975, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cetakan Keempat, Jakarta : Yayasan Penerbit Universitas Indonesia.
- ....., 1983, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta : CV. Rajwali.
- ....., 1988, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung : Remadja Karya CV.
- Subekti, R., Prof., SH. dan R.Tjitrosoedibio, 1989, *Kamus Hukum*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta : PT. Pradnya Paramita.
- Sunaryati Hartono, Dr., SH., 1988, "Tentang Pengembangan dan Pembinaan Ilmu Hukum Nasional", dalam A.Yoyon,SH. (Redaksi), *Percikan Gagasan Tentang Hukum*, Kumpulan Tulisan Ilmiah Alumni dan Staf Pengajar FH UNPAR, Diterbitkan Dalam Rangka Tri Dasawarsa FH UNPAR, Bandung : FH UNPAR.

#### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Lembaran Negara 1959 Nomor 75.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999 tanggal 24 Juni 1999 tentang *Pendidikan Tinggi* (LN 1999 No. 115, TLN No. 2860).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 1999 tanggal 24 Juni 1999 tentang *Penetapan Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum* (LN 1999 No. 116, TLN No. 2861).
-