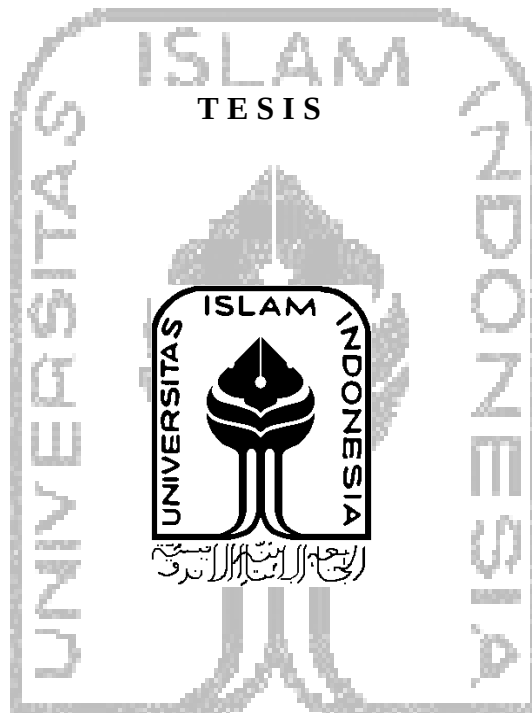


**WEWENANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN
PERGURUAN TINGGI DALAM PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI**

**(Studi Kasus Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL)
Kutacane, Aceh Tenggara, NAD)**



OLEH :

**NAMA MHS. : YASIR ARAFAT, S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 14912016
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**

**WEWENANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN
PERGURUAN TINGGI DALAM PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI**

**(Studi Kasus Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL)
Kutacane, Aceh Tenggara, NAD)**



OLEH :

**Nama Mhs. : YASIR ARAFAT, S.H.I.
No. Pokok Mhs. : 14912016
BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 18 Agustus 2017**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**



**WEWENANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN
PERGURUAN TINGGI DALAM PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI
(Studi Kasus Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL)
Kutacane, Aceh Tenggara, NAD)**

Oleh :

Nama Mhs. : Yasir Arafat, S.H.I.
No. Pokok Mhs. : 14912016
BKU : HTN/HAN

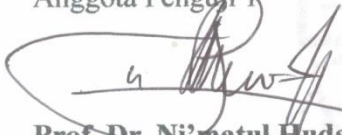
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Jum'at, 18 Agustus 2017
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing


Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

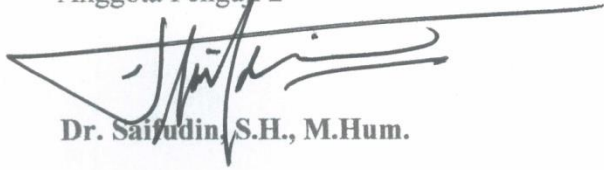
Yogyakarta,

Anggota Penguji 1


Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Anggota Penguji 2


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

- ✚ Tidak ada satupun yang mengerti tentang aku kecuali diriku sendiri itupun tidak mengerti.
- ✚ Jadikanlah masa lalu sebagai tolok-ukur beranjak untuk meraih masa depan yang lebih baik, sebab pada hakikatnya masa depan itu adalah apa yang terjadi hari ini.
- ✚ Jika melihat kemungkaran. Maka, rubahlah dengan tangan mu, apabila tidak signifikan. Maka, rubahlah dengan perkataan, jika hal demikian juga tidak mampu memberi tekanan. Cukup dengan diam saja dan itulah lemah-lemah iman

Tesis ini saya persembahkan kepada :

- ❖ *Almamaterku tercinta Universitas Islam Indonesia*
- ❖ *Ayahanda (Almarhum) dan Ibunda adalah sosok yang inspiratif*
- ❖ *Dinas Syari'at Islam Kabupaten Aceh Tenggara Provinsi Aceh*

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis Dengan Judul :

WEWENANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN
PERGURUAN TINGGI DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI
(Studi Kasus Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane,
Aceh Tenggara, NAD)

Benar-benar karya penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan
keterangan kutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku, jika terbukti
bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, Maka, penulis siap untuk
menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh
Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 18 Agustus 2017




Yasir Arafat, S.H.I.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji dan Syukur Kehadirat Allah SWT yang telah mencurahkan rahmat dan hidayahNya tidak terhitung sehingga Penulis dapat menyusun karya ini. Tidak lupa pula shalawat dan salam Penulis haturkan pahalanya kepada junjungan kita nabi besar Muhammad SAW, kerabat, sahabat, saudara dan ummatnya yang menjunjung tinggi, solid, konsisten memperjuangkan ajarannya sampai kepada alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan sebagaimana kita rasakan saat ini sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Penyusunan tesis ini dilaksanakan untuk memenuhi persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Islam Indonesia. Dalam penyusunan tesis ini penulis mengambil judul :” **WEWENANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI (Studi Kasus Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane, Aceh Tenggara, NAD)**” Di dalam penyusunan tesis ini penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, terutama dalam menggali, mengungkapkan dan menguraikan hal-hal yang penulis kemukakan serta sebagai bahan informasi kepustakaan, namun dengan tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu pengetahuan maka penulis dapat menyelesaikannya.

Akhirnya, tidak dapat kami pungkiri segenap dukungan kepada penulis dalam penyelesaian studi di Magister Hukum UII dan juga penyelesaian karya ini

dengan sangat memuaskan, yang wajib penulis sampaikan ucapan terimakasih kepada mereka melalui kata pengantar ini. Dengan kerendahan hati dan ketulusan, penulis sampaikan terimakasih kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Nandang Sutrisno, SH., M.Hum., LL.M., Ph.D
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum;
3. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII;
4. Dr. Ridwan, SH., M.Hum. Selaku Pembimbing yang telah berkenan meluangkan tenaga dan pikiran yang sangat berguna. Cara membimbing sosok ini telah menjadi inspirasi khusus bagi Penulis sendiri sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
5. Terima kasih sedalam-dalamnya kepada Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, Selaku pakar Hukum Tata Negara yang banyak memberikan kontribusi, pemikiran dan motivasi dalam penulisan ini.
6. Para dosen Penulis di Program Pascasarjana Magister FH UII, yang memberikan berbagai pencerahan kepada penulis dalam menyelami setiap sendi hukum di Indonesia.
7. Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS sebagai Guru Besar Fakultas Pertanian USU dan Rektor UGL Kutacane demisioner yang mendukung agar penyelesaian masalah ini dengan tertip transparan, berkeadilan bagi semua Pihak dan dapat dijadikan sebagai edukasi.

8. Ir. Hasanudin B. MM sebagai Bupati Kabupaten Aceh Tenggara dan Ketua Dewan Pembina YPGL yang membangun Kabupaten Aceh Tenggara dengan tegas agar terwujudnya Kabupaten Aceh Tenggara menjadi daerah *Baldatun Thayyibatun Warabul Ghafur*
9. Drs. Hamidin, M.Pd sebagai Kepala Dinas Syari'at Islam Kabupaten Aceh Tenggara yang mendukung tugas belajar Penulis.
10. Drs. Syahbudin BP, MM sebagai Ketua Umum Yayasan YPGL yang banyak membantu dan mendukung terselesaikannya penulisan ini.
11. Dr. Ahadin, M.Ed sebagai Rektor Universitas Gunung Leuser definitif.
12. Ayahanda (al-marhum) dan bunda, Tgk. Syahbuddin Selian dan Maimunah. Nyaris tak ada kata yang dapat mewakili perasaan yang dapat penulis ungkapkan atas kesabaran dan kerendahan hati mereka berdua dalam memberikan dukungan dan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini. Sembah sujudku kepada mu, ayahanda dan ibundaku. Doaku, semoga Dia Yang Maha Kuasa dan Maha Bijaksana selalu mencurahkan keberkahan kepada kalian.
13. Kak We (Hajimah), Abang We (Bahrudin, S.Pd.I, Kak Ngah (Hakmah), Kak Ayang (Sartinah Selian, S.H.I. Kak Apun (Asmidar, S.Pd) dan Abang Apun (Suhada, SKM) serta keluarga besar khumah mbakhu di Batumbulan I, Babussalam, Aceh Tenggara yang selalu memberi dorongan.
14. Sufriadi, SHI., SH., MH. Sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang banyak memberi warna dalam penyelesaian tesis ini. Sosok leader dalam dirimu terlihat jelas. Rasanya tidak ada kata yang tepat

untuk menggambarkan dengan kata-kata semoga Allah SWT membalas kontribusi dan memudahkan dalam segala keinginan dan urusan.

15. Teman-teman kelompok diskusi MH UII angkatan 32 yang selalu memberi dorongan, Ferry Okta Irawan, SH., MH. dan Rahmad Andika Pratama, SH., MH. Kalian Penulis anggap seperti keluarga sendiri serta teman-teman PPs FH UII angkatan 32 umumnya dan khususnya HTN/HAN.
16. Shinta Juli Rahmawati. Sosok ini sangat special tidak hanya dalam proses penyelesaian karya ini, melainkan juga dalam sejarah perjalanan studi penulis di Magister Hukum UII, hingga karya ini selesai dan dapat penulis pertanggungjawabkan di depan para penguji, dia selalu memberi doa dan dorongan setiap saat. begitulah ungkapan yang dapat menggambarkan perjalanan studi dan hubungan kami; sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.
17. Keluarga Besar Ikamatan Mahasiswa dan Masyarakat Aceh Tenggara (IKAMARA-Yogyakarta) yang semangat menuntut ilmu nya tidak luntur seiring dengan perubahan generasi ke generasi di Sekretariat IKAMARA, Asrama Mahasiswa Aceh Tenggara LEUSER yang mempertahankan tradisi kritis.

Tentu saja, masih sangat banyak pihak yang turut memberikan dukungan, motivasi dan kontribusi yang tidak dapat penulis ungkapkan semuanya dalam kesempatan ini. Kepada semua pihak itu, penulis merasa berutang budi dan berdoa semoga Allah memberikan balasan yang lebih dari kebaikan-kebaikan

mereka kepada penulis, baik dalam penyelesaian studi di Magister Hukum UII, maupun secara khusus dalam penyelesaian karya tulis ini. *Jazakumullah ahsanal jaza'*.

Yogyakarta, 18 Agustus 2017



Penulis

D A F T A R I S I

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
ABSTRAK	xv
 BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Doktrin	9
F. Metode Penelitian	27
G. Sistematika Penulisan	30
 BAB II : PEMERINTAHAN DAERAH DAN PELAKSANAAN URUSAN PEMERINTAHAN DALAM BIDANG PENDIDIKAN	
A. Desentralisasi Bidang Pendidikan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemerintahan Daerah	33
1. Sekilas Tentang Terbentuknya Ketentuan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945	33
2. Asas Desentralisasi dan Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah	39
3. Desentralisasi Bidang Pendidikan dalam Peraturan Perundang-Undangan	56
B. Pendidikan Tinggi Sebagai Subsistem Pendidikan Nasional Indonesia	63
C. Otonomi Perguruan Tinggi di Indonesia	70
1. Arti Penting Otonomi Perguruan Tinggi dalam Perspektif Kronologi Historis	70
2. Pemaknaan Otonomi Perguruan Tinggi	76
3. Beberapa Aspek Terkait Otonomi Perguruan Tinggi di Indonesia	82
a. Konsep Otonomi Pengelolaan Perguruan Tinggi	82
b. Sumber dan Pengelolaan Keuangan di Perguruan Tinggi	89
c. Pengawasan Terhadap Perguruan Tinggi	93
D. Penyelenggaraan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi Dalam Rezim Otonomi Daerah	96
1. Yayasan Sebagai Badan Hukum Penyelenggaraan PTS	96
a. Kajian Dasar tentang Yayasan	96

b. Pendirian Yayasan dan Pengelolaannya oleh Organ Yayasan	102
c. Yayasan Sebagai Badan Hukum dalam Penyelenggaraan PTS	110
2. Peran Yayasan Sebagai Badan Hukum Penyelenggara Perguruan Tinggi.....	111
a. Otonomi Perguruan Tinggi	113
b. Pola Pengelolaan Perguruan Tinggi	114
c. Tata Kelola Perguruan Tinggi	114
d. Akuntabilitas Publik	115
 BAB III : GAMBARAN KASUS PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVERSITAS GUNUNG LEUSER (UGL) KUTACANE	
A. Sejarah Singkat Pendirian dan Perjalanan Universitas Gunung Leuser (UGL) di Bawah Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL)	116
B. Kronologis Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor UGL Periode 2011-2015 dan Peran Bupati Aceh Tenggara	121
C. Ketentuan Internal UGL Mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor	128
D. Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Rektor UGL di PTUN Banda Aceh	134
 BAB IV : ANALISIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI (STUDI KASUS PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVERSITAS GUNUNG LEUSER (UGL) KUTACANE, ACEH TENGGARA	
A. Konstruksi Kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam Pengelolaan UGL	141
B. Analisis Proses Pemberhentian Rektor UGL Periode 2011-2015 dalam Perspektif Hukum Administrasi.....	154
1. Analisis Pelaksanaan Peraturan Internal UGL Mengenai Pemberhentian Rektor	154
2. Menilai Intervensi Bupati Aceh Tenggara dalam Pemberhentian Rektor UGL dalam Perspektif Hukum Administrasi	164
C. Konsekuensi Hukum Kesepakatan Antara Pengurus Yayasan Dengan Rektor UGL dalam Penerbitan Keputusan Pemberhentian Rektor UGL	171
D. Akibat Hukum Penggunaan Surat Keputusan Bupati Aceh Tenggara tentang Pengembalian Prof. Hasnudi Terhadap Penerbitan Keputusan Pemberhentian Rektor UGL oleh Yayasan	180

BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan	186
B. Saran-Saran(Rekomendasi).....	188

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

- | | |
|--|-----|
| 1. Tabel 1 : Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014..... | 60 |
| 2. Tabel 2 : Susunan Kepengurusan Yayasan Pendidikan Gunung Leuser..... | 117 |



ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari adanya kasus pemberhentian dengan hormat Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL), Aceh Tenggara atas nama Prof. Dr. Ir. H. Hasnudi, MS oleh Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL). Proses pemberhentian tersebut nyatanya tidak hanya dilakukan oleh YPGL semata, melainkan terdapat peran besar atau intervensi dari Bupati Aceh Tenggara. Secara teknis, Ir. Hasanudin, MM yang notabene merupakan Bupati Aceh Tenggara masuk di dalam organ YPGL, tepatnya sebagai Ketua Dewan Pembina. Namun, menggunakan posisi atau kedudukan sebagai pejabat daerah terhadap urusan internal yayasan, apalagi sampai kepada dataran yang lebih spesifik terhadap urusan badan usaha YPGL berupa UGL, menimbulkan persoalan konflik kepentingan yang dilarang secara eksplisit oleh UU Pemerintahan Daerah. Faktanya, sepanjang proses pemberhentian ini terdapat beberapa peran krusial yang dilakukan oleh Bupati Aceh Tenggara yang dijadikan sebagai pertimbangan oleh pihak YPGL, pihak yang secara resmi menerbitkan keputusan pemberhentian.

Berangkat dari latar belakang tersebut, terdapat tiga rumusan masalah dalam penelitian ini, yakni: (1) Bagaimana konstruksi wewenang Bupati Kabupaten Aceh Tenggara dalam Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane, Aceh Tenggara. (2) Apakah pemberhentian Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL sesuai dengan kaidah hukum administrasi negara. Dan (3) Bagaimana konsekwensi hukum kesepakatan antara pihak YPGL dengan Rektor UGL dalam penerbitan surat keputusan Pengurus YPGL tentang pemberhentian Rektor UGL dalam perspektif hukum administrasi negara. Jenis penelitian ini adalah normatif. Terdapat dua pendekatan *Pertama*, yuridis empiris yakni disamping penelitian dalam bidang hukum peneliti mengkaji permasalahan dari segi hukum tertulis (Undang-undang) maupun tidak tertulis yakni asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) *Kedua*, Pendekatan kasus (*case approach*) yaitu menitik beratkan analisa *ratio decidendi* (pertimbangan hukum) yang digunakan oleh pihak terkait dalam penerbitan keputusan tata usaha negara dan juga hakim untuk sampai pada amar putusannya.

Hasil penelitian ini menunjukkan, *pertama*, Bupati Aceh Tenggara tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan UGL, berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara mendasarkan intervensi Bupati Aceh Tenggara terhadap pemberhentian Rektor UGL kepada UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah oleh UU No. 28 Tahun 2004 tidak dapat dibenarkan. *Kedua*, pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015 (an. Prof. Hasnudi) tidak sesuai dengan kaidah hukum administrasi negara, tepatnya melanggar atau bertentangan dengan AAUPB. Terdapat tiga asas yang dilanggar dalam proses pemberhentian tersebut, yakni asas kecermatan, asas permainan yang layak dan asas kepastian hukum. *Ketiga*, kesepakatan antara Rektor UGL dengan pihak YPGL terkait penentuan jam aktif di kampus UGL 3 (tiga) hari dalam seminggu bersifat mengikat kedua belah pihak, sehingga perubahan terhadap kesepakatan tersebut juga harus berdasar pada persetujuan semua pihak.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan salah satu elemen terpenting dalam kemajuan suatu bangsa. Dalam konteks Negara Republik Indonesia, Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 secara eksplisit menyebut ‘mencerdaskan kehidupan bangsa’ sebagai salah satu tujuan bernegara. Berdasar pada alasan ini pula, persoalan pendidikan harus selalu diposisikan sebagai salah satu konsentrasi dalam memajukan kehidupan berbangsa dan bernegara. Berakhirnya rezim orde baru menandai kebijakan baru dalam bidang pendidikan di Indonesia. Perubahan paradigma pendidikan dari sentralistik menjadi desentralisasi merupakan produk dari pelaksanaan reformasi pendidikan. Implikasinya, antara lain, adalah adanya pelimpahan wewenang dalam penyelenggaraan pendidikan dari pusat ke daerah. Dengan sistem ini, maka tanggung jawab, tugas, dan wewenang pemerintah pusat dalam bidang pendidikan dilimpahkan ke pemerintah daerah.

Otonomi pendidikan sebagai hasil sekaligus konsekwensi reformasi telah menjadi komitmen politik sejak sistem desentralisasi berjalan. Sejak otonomi pendidikan berlangsung pasca terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah otonom telah diberikan peran berupa kewenangan untuk mengelola pendidikan, mulai tingkat pra-sekolah hingga pendidikan tinggi. Dalam dua kali

perubahan terhadap UU ini,¹ bahkan setelah diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014, klasifikasi pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Pemda) masih serupa dengan sebelumnya, meski terdapat pula beberapa perubahan.² Hal serupa juga didukung oleh undang-undang terkait, seperti UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi).

Otonomi bidang pendidikan, disamping nilai positifnya, pada dasarnya mengandung sejumlah problem yang masih muncul hingga kini. Mengutip paparan Ni'matul Huda, setidaknya terdapat empat problem pembagian kewenangan dalam otonomi pendidikan di Indonesia, yakni: *pertama*, adanya ketidaksinkronan peraturan tentang otonomi bidang pendidikan antara UU No. 20 Tahun 2003 Sisdiknas dengan UU No. 32 Tahun 2004; *kedua*, tumpang tindih kewenangan pelaksanaannya antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota; *ketiga*, ketidakprofesionalan dalam mengelola pendidik dan tenaga kependidikan; dan *keempat*, terpisahnya pengelolaan komponen pendidikan antara komponen di bawah Kemenag, Kemendikbud dan pemerintah daerah.³ Hal ini ditambah pula dengan problem mendasar dengan gencarnya pemahaman yang mendikotomikan antara lembaga pendidikan negeri dan swasta.

Problem-problem tersebut sejatinya bisa didapati secara menyeluruh tingkat pendidikan di Indonesia, mulai pendidikan dasar, pendidikan menengah hingga pendidikan tinggi. Khusus di tingkat pendidikan tinggi, problem-problem

¹ UU Nomor 32 Tahun 2004, diubah oleh UU Nomor 8 Tahun 2005 dan 12 Tahun 2008.

² Lihat pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 jo. Pasal 11 dan Pasal 12 UU no. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Bidang Pendidikan Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Slide Bahan Kuliah, Program Paskasarjana FH UII, 2013, hlm. 3

itu pada gilirannya tidak hanya terjadi di tingkat regulasi, melainkan pula terjadi di internal institusi, yang beberapa diantaranya bahkan sampai bergulir di pengadilan. Sebagai contoh, awal tahun 2013 lalu, desakan pemecatan Rektor terjadi di Universitas Megou Pak Tulang Bawang (UMPTB) karena kinerja Rektor dinilai tidak membawa kemajuan bagi civitas akademik.⁴ Di Universitas Ratu Samban (Unras) Bengkulu Utara, kisruh juga di lingkungan pimpinan sehingga terjadi pemecatan terhadap Wakil Rektor II dan Wakil Rektor III⁵ sementara Wakil Rektor I dinonaktifkan. Hal tersebut dilakukan oleh Rektor Unras yang menganggap para Wakil Rektor tersebut rangkap jabatan sebagai PNS.⁶ Dinamika pendidikan tinggi berkaitan dengan kinerja pimpinan universitas juga merambah ke perguruan tinggi negeri sebagaimana terjadi di UIN Sunan Gunung Djati, Bandung. Rektor dipecat oleh Menteri Agama karena melakukan pelanggaran disiplin PNS. Akhirnya, perkara ini juga kemudian bergulir di PTUN Bandung awal 2015 lalu.⁷

Kasus di institusi pendidikan milik Pemerintah Daerah juga terjadi di Kabupaten Aceh Tenggara, Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), yang melibatkan Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) berhadapan dengan Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) dan Bupati Aceh Tenggara yang dalam konteks ini sekaligus merangkap sebagai Ketua Dewan Pembina YPGL. Meski sama-sama terkait dengan institusi pendidikan milik daerah, namun terdapat beberapa detail yang menjadikan kasus ini berbeda dengan beberapa kasus

⁴ <http://lampost.co/berita/mahasiswa-desak-pecat-rektor-universitas-megou-pak>

⁵ <http://harianrakyatbengkulu.com/ver3/2015/11/03/para-alumni-pertanyakan-pemecatan-rektor-unras/>

⁶ <http://kupasbengkulu.com/pemecatan-wakil-rektor-ii-dan-iii-unras-menimbulkan-kisruh>

⁷ <http://radarsukabumi.com/2015/03/15/prof-deddy-ptun-kan-kemenag-ri/>

tersebut di atas, sekaligus menjadikannya menarik untuk lebih lanjut diteliti. Tepatnya berkaitan dengan pemberhentian Prof. Hasnudi dari jabatannya sebagai Rektor UGL setelah sebelumnya berlangsung polemik cukup panjang antara pihak-pihak tersebut, serta civitas akademik di UGL.

Prof. Hasnudi sejatinya adalah dosen Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara (USU), Medan. Pada tahun 2011, Bupati Aceh Tenggara menyampaikan surat kepada Rektor USU perihal permohonan untuk menjadi Rektor UGL atas nama Prof. Hasnudi. Singkatnya, setelah terjadi dialog baik antara Bupati Aceh Tenggara dan pihak YPGL dengan Rektor USU dan Prof. Hasnudi sendiri, Rektor USU akhirnya memenuhi permohonan tersebut sekaligus memberi izin kepada Prof. Hasnudi. Sebagai catatan bersama, terutama antara pihak YPGL dengan Prof. Hasnudi terdapat kesepakatan antara lain berkaitan dengan waktu aktif menjadi Rektor UGL, yakni selama 3 (tiga) hari selama satu minggu. Hal tersebut berkaitan dengan posisi Prof. Hasnudi sendiri yang masih terikat kewajiban sebagai pengajar di USU. Kesepakatan ini pula yang menjadi persyaratan kesediaannya menjabat sebagai Rektor UGL.

Prof. Hasnudi resmi menjadi Rektor UGL melalui Surat Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep. 226/YPGL/XII/2011 tertanggal 22 Desember 2011, dengan masa jabatan selama 4 (empat) tahun atau berakhir tepat pada 22 Desember 2015. Namun, ia tidak menjalani masa jabatan tersebut hingga akhir. Pada 19 Januari 2015, terbit Surat Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 yang memberhentikannya dari jabatan Rektor UGL, atau

sekitar satu tahun sebelum masa normal jabatan berakhir. Pada hari dan tanggal yang sama seperti penerbitan SK YPGL itu, terbit pula Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 420/37/2015, perihal Pengembalian Dosen Universitas Sumatera Utara. Menariknya, penerbitan dua surat ini berdasar pada hasil rapat Senat Istimewa UGL yang juga dilakukan pada hari yang sama.

Secara kronologis, penerbitan SK YPGL dan Surat Bupati Aceh Tenggara tidak terlepas dari evaluasi yang diadakan Dewan Pembina dan Ketua Umum YPGL terhadap kinerja Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL. Hasil evaluasi itu sendiri menghasilkan kesimpulan bahwa Prof. Hasnudi tidak lagi memiliki waktu yang efektif untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai Pimpinan UGL. Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan surat YPGL yang pada pokoknya meminta Prof. Hasnudi menentukan salah satu dari dua pilihan: *pertama*, terus bertugas sebagai Rektor dengan syarat harus hadir setiap hari kerja di Kampus, atau *kedua*, mengundurkan diri. Prof. Hasnudi sendiri pada dasarnya telah menentukan pilihan pertama melalui surat yang ditujukan kepada YPGL. Bersamaan dengan pilihan tersebut, melalui surat itu Prof. Hasnudi juga menentukan beberapa persyaratan untuk dipenuhi pihak YPGL. Namun SK pemberhentian tetap saja diterbitkan.

Hal lain yang juga menarik diamati lebih lanjut dalam penerbitan SK pemberhentian itu adalah pada bagian Pertimbangan. Selain hasil rapat senat istimewa UGL, pertimbangan lain yang digunakan dalam penerbitan SK yakni Surat Bupati Aceh Tenggara tentang pengembalian Prof. Hasnudi ke USU, yang berarti surat Bupati Agara terbit terlebih dahulu dan SK pemberhentian menyusul

kemudian. Proses pengembalian ini sebetulnya menjadikan konstruksi yang berbeda dengan proses pengadaan Rektor UGL. Sebagaimana disinggung sekilas di atas, proses pengadaan Rektor UGL diawali oleh tindakan aktif Bupati Aceh Tenggara, termasuk dengan penerbitan surat permohonan kepada Rektor USU. Sementara YPGL bertindak aktif kemudian dengan penerbitan surat pengesahan Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL.

Dalam perjalanannya, penyelesaian kasus ini telah bergulir dan diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Banda Aceh dengan Putusan Nomor: 06/G/2015/PTUN-BNA. Beberapa hal di atas dijadikan sebagai dasar pokok pengajuan gugatan. Penggugat membangun konstruksi gugatannya dengan menyatakan bahwa surat Bupati Aceh Tenggara (obyek gugatan I) tersebut sebagai penyebab pemberhentian dirinya sebagai Rektor UGL. Sementara itu, kedudukan Bupati sendiri dianggap tidak memiliki hak dan kewenangan menerbitkan surat itu karenan secara struktural tidak terdapat hubungan dengan jabatan Rektor UGL sebagaimana diatur dalam Statuta UGL. Faktanya, surat Bupati tersebut memang memakai kop surat resmi Bupati Kabupaten Aceh Tenggara, bukan kop surat YPGL sehingga dinilai melanggar AAUPB, tepatnya asas bertindak cermat dan asas tidak mencampuradukkan wewenang.

Adapun SK pemberhentian Rektor UGL yang diterbitkan YPGL (obyek gugatan II) dengan mendasarkan pada surat Bupati tersebut tidak dapat dibenarkan dengan alasan di atas. Demikian pula halnya dengan penilaian terhadap kinerja Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL dianggap tidak beralasan karena selain telah terdapat kesepakatan bersama beriringan dengan jawaban yang

disampaikan melalui surat sebagaimana yang ditawarkan YPGL sendiri. Terkait dengan perkembangan dinamika di UGL sampai muncul kebijakan YPGL mengenai waktu aktif di UGL setiap hari pada jam kerja dalam seminggu, Penggugat juga sempat menyinggung adanya kesepakatan awal antara kedua belah pihak ketika diminta menjadi Rektor UGL, yakni tiga hari dalam seminggu.

Pada dasarnya, hal-hal tersebut menjadi pokok munculnya sengketa ini hingga bergulir di PTUN Banda Aceh. Namun tidak semua dijadikan pertimbangan oleh majelis hakim PTUN Banda Aceh dalam memutus perkara. Pada akhirnya, amar putusan majelis hakim menyatakan ‘Menolak gugatan penggugat untuk seluruhnya’. Hal ini pula yang menjadikan kajian akademis melalui penelitian ini penting dilakukan untuk lebih lanjut menelaah proses pemberhentian Rektor UGL secara kronologis-prosedural dan substansi penerbitan SK dan surat Bupati Aceh Tenggara melalui kacamata Hukum Administrasi Negara.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana konstruksi wewenang Bupati Kabupaten Aceh Tenggara dalam Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane, Aceh Tenggara?
2. Apakah pemberhentian Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL sesuai dengan kaidah hukum administrasi negara?

3. Bagaimana konsekuensi hukum kesepakatan antara pihak YPGL dengan Rektor UGL dalam penerbitan surat keputusan Pengurus YPGL tentang pemberhentian Rektor UGL dalam perspektif hukum administrasi negara?

C. Tujuan Penelitian

1. Menemukan dan mendeskripsikan konstruksi serta batasan-batasan wewenang Bupati Kabupaten Aceh Tenggara dalam Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane, Aceh Tenggara;
2. Menganalisis dan mendeskripsikan proses pemberhentian Prof. Hasnudi dari posisi sebagai Rektor UGL dari perspektif hukum administrasi negara;
3. Menganalisis dan mendeskripsikan konsekuensi hukum dari kesepakatan antara Pihak YPGL dengan Rektor UGL dalam penerbitan surat keputusan PengurusYPGL tentang pemberhentian Rektor UGL.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis (keilmuwan)

Kajian dengan pokok persoalan sebagaimana diangkat dalam penelitian ini terbilang masih jarang dilakukan, sehingga diharapkan dapat memberi manfaat bagi para akademisi, khususnya para penulis dan peneliti dalam upaya memahami dan mengembangkan pembahasan lebih jauh tentang kebijakan pengelolaan perguruan tinggi oleh Pemerintah Daerah.

2. Manfaat Praktis (bagi pemerintah, institusi dan masyarakat terkait UGL):

Penelitian ini merupakan wujud dukungan terhadap pengembangan kebijakan dalam memajukan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane ke depan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menjunjung penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dengan begitu, hasil penelitian ini dapat memberi manfaat bagi berbagai pihak, terutama bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tenggara dan Yayasan Perguruan Tinggi Gunung Leuser (YPGL). Disamping itu, hasil penelitian ini kelak juga diharapkan dapat memberi penjelasan yang memadai bagi segenap civitas akademik di UGL, khususnya mengenai posisi atau kedudukan semua pihak terkait dalam pengelolaan institusi UGL.

E. Doktrin

1. Teori Kewenangan

Salah satu prinsip negara hukum adalah keberadaan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Asas ini menegaskan bahwa setiap tindakan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan harus berdasar pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas legalitas, menurut Sjachran Basah, berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat

berdasarkan prinsip monodualitis selaku pilar-pilar yang sifatnya konstitutif.⁸ Sementara Ateng Syafrudin menegaskan, istilah wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁹

Lebih lanjut, Philipus M. Hadjon mengungkapkan bahwa wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁰

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Secara sederhana ketiga sumber wewenang ini dapat dijelaskan

⁸ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 32

⁹ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia, Bandung, Universitas Parahyangan, Edisi IV Tahun 2000, hlm. 22

¹⁰ Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm. 1-2.

bahwa kewenangan atribusi adalah kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan delegasi berarti kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang diperoleh dari pendelegasian badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang lain. Dalam hal ini diperlukan peraturan/keputusan pendelegasian wewenang dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi karena tanggung jawab yuridis akan beralih kepada penerima delegasi. Adapun mandat bukan merupakan peralihan kewenangan akan tetapi pelaksanaan kewenangan oleh jajaran administrasi pemerintahan atas nama pejabat definitif manakala pejabat definitif tersebut berhalangan.¹¹

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹²

Indroharto mengemukakan, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan pula bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang

¹¹ Tri Cahya Indra Permana, *Pengujian Keputusan Diskresi Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2009, hlm. 31

¹² Phillipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 2-3

pemerintahan itu dibedakan antara *original legislator* dan *delegated legislator*.¹³

Sementara itu, delegasi dan mandat dalam banyak referensi dipadukan menjadi satu kelompok karena proses mendapatkan wewenang ini adalah melalui pelimpahan kekuasaan. Badan/pejabat tata usaha negara yang melimpahkan wewenang delegasi disebut *delegans* dan yang menerimanya disebut *delegaris*. Sedangkan pada badan/pejabat tata usaha yang melimpahkan mandat disebut dengan *mandans* dan yang menerimanya disebut *mandataris*.

Dalam suatu negara hukum ditentukan bahwa baik penyerahan wewenang, sifat dan isi wewenang, maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis. Mengenai penyerahan wewenang dan sebaliknya, terdapat aturan-aturan hukum tertulis dan tidak tertulis. Ketika kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah itu tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kewenangan itu disalahgunakan atau diterapkan secara sewenang-wenang yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak warga negara. Maka, kepada warga negara diberikan perlindungan hukum, antara lain melalui Peradilan Administrasi.¹⁴

Namun begitu, perlu dicatat lebih lanjut bahwa meskipun asas legalitas dianggap sebagai salah satu prinsip terpenting negara hukum, mendasarkan setiap tindakan pemerintahan di bidang publik pada asas

¹³ Baca lebih lanjut dalam Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta: Sinar Harapan, 1993, hlm. 91-93

¹⁴ Ridwan HR, *Peradilan Tata Usaha Negara: Wujud "Keberhasilan" Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru*, Makalah sebagai bahan kuliah pada Magister Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2011, hlm. 6

legalitas sebenarnya bukan tanpa masalah. Hal ini karena, menurut Bagir Manan, adanya cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*) dari peraturan perundang-undangan sebagai suatu bentuk hukum tertulis. Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*) peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas – sekedar *moment opname* dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, sehingga mudah sekali tertinggal bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat.¹⁵

Atas dasar inilah, tindakan di luar peraturan perundang-undangan (diskresi atau *freies ermessen*) dibenarkan bagi penyelenggara pemerintahan sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Menurut Sjachran Basah, bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.¹⁶

Para pakar mengakui bahwa hal yang dikandung dalam perbuatan diskresi pemerintah rentan terhadap penyimpangan sehingga dalam kerangka untuk meminimalisir kemungkinan itu serta untuk menguji satu tindakan diskresi pemerintah itu, sehingga dirumuskan berbagai asas-asas sebagai landasannya seperti asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, asas menghormati dan memberikan hak setiap orang, asas kecermatan, kepastian

¹⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987, hlm. 16

¹⁶ Sjahran Basah, *op.cit*, hlm. 3

hukum, asas kepastian dan kewajiban, asas tanggung jawab, dan lain sebagainya. Dalam kajian hukum administrasi, berbagai asas ini dikenal dengan sebutan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), atau sebagian lagi menyebutnya dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Adil dan Patut.

Mengingat posisinya sebagai asas, semula AUPB lebih diproyeksikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan semata. Namun dalam perjalanannya, eksistensi AUPB berkembang dalam dataran doktrin sehingga melekat pula fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang penyelenggaraan pemerintahan tersebut, tepatnya digunakan pula sebagai instrumen pengawasan atau pengujian terhadap tindakan hukum badan/pejabat pemerintah. SF Marbun, misalnya, merangkum empat fungsi AUPB yang relevan untuk menjelaskan perkembangannya di Indonesia, yakni:¹⁷

- a. Fungsi AUPB dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.
- b. Fungsi AUPB sebagai pegangan atau pedoman bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya.
- c. Fungsi AUPB sebagai alasan atau dasar bagi masyarakat mengajukan gugatan.
- d. Fungsi AUPB sebagai instrumen bagi hakim untuk menilai keabsahan tindakan badan atau pejabat administrasi negara.

¹⁷ Paparan lebih lengkap, lihat: SF Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, Yogyakarta, hlm. 50-70

Disamping hal tersebut, perkembangan penting dari AUPB juga terlihat dari perumusan AUPB, baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Dalam konteks Indonesia, perkembangan AUPB mulai terjadi setelah diperkenalkan Crince Le Roy melalui kuliahnya pada tahun 1976 dan semakin menggeliat setelah PTUN resmi berjalan menangani dan memutus perkara. Le Roy mengemukakan 11 jenis AUPB pada kesempatan tersebut, yakni: 1. Asas kepastian hukum; 2. Asas keseimbangan; 3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan; 4. Asas bertindak cermat; 5. Asas motivasi dalam setiap keputusan; 6. Asas larangan mencampur-adukkan kewenangan; 7. Asas permainan yang layak; 8. Asas keadilan atau kewajaran; 9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar; 10. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal, dan 11. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi.

Kesebelas asas tersebut, lebih lanjut, diseberluaskan oleh Kuntjoro Purbopronoto dengan menambah dua asas lainnya, yakni: Asas kebijaksanaan (*Prinsip of sapiently*) dan Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*Prinsip of public service*). Rumusan ini tidak bersifat absolut sebab beberapa pakar hukum administrasi Indonesia juga mengemukakan rumusan sendiri, meski inspirasi awal tidak lepas dari rumusan yang dibawa Le Roy tersebut. Jazim Hamidi misalnya, mengemukakan 5 jenis asas, sementara Paulus E. Lotulung menjelaskan 7 asas, Philipus M. Hadjon 11 asas, dan SF Marbun 17 asas.

Berbagai perumusan jenis AUPB tersebut pada dasarnya memiliki kesamaan satu dengan yang lain. Kajian secara kualitatif terhadap perumusan

AUPB oleh para pakar tersebut, dapat dikemukakan enam asas yang disepakati secara doktrin, terutama dalam hal penggunaannya sebagai instrumen (alat) pengujian oleh hakim peradilan administrasi. Keenam jenis asas tersebut adalah sebagai berikut:¹⁸

a. Asas kepastian hukum;

Asas ini menghendaki adanya kepastian hukum dalam arti: a. Dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/pejabat tata usaha negara dan keputusan itu tidak akan dicabut kembali oleh badan/pejabat tata usaha negara, meskipun surat keputusan itu mengandung kekurangan. b. Suatu surat keputusan yang dikeluarkan badan/pejabat administrasi negara tidak boleh diberlakukan surut terhadap suatu keadaan atau objek tertentu, utamanya terhadap hal-hal yang bersifat membebankan dan merugikan pihak penerima keputusan.

b. Asas kecermatan;

Asas ini menghendaki agar badan/pejabat tata usaha negara senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Timbulnya kerugian ini dapat terjadi baik karena akibat tidak melakukan suatu perbuatan yang seharusnya dilakukannya. Beberapa kasus akibat badan/pejabat tata usaha negara bertindak tidak cermat sehingga merugikan warga masyarakat,

¹⁸ Lihat, Cekli Setya Pratiwi, dkk., *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Publikasi Laporan Penelitian Center for International Legal Cooperation (CILC) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2016, hlm. 44-45; SF Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, Yogyakarta, hlm. 50-70

kemudian diputuskan dan akhirnya menjadi yurisprudensi.

c. Asas larangan berbuat sewenang-wenang;

Asas larangan berbuat sewenang-wenang dalam bahasa Belanda disebut *willekeur* dan dalam bahasa Perancis disebut *a bus de droit*. Artinya jika saja suatu tindakan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka tindakan itu tidak sampai pada tindakan sewenang-wenang.

d. Asas keadilan;

Asas ini sering digandengkan dengan asas persamaan. Secara teknis penerapannya, asas ini menghendaki agar dalam menghadapi kasus atau fakta yang sama, badan/pejabat tata usaha Negara mengambil tindakan (keputusan) yang sama. Selain itu, asas ini juga Asas ini menghendaki agar badan-badan pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang atau tidak wajar atau menempatkan sesuatu pada proporsinya. Jika aparat pemerintahan bertindak sewenang-wenang atau tidak wajar maka tindakan demikian dapat dibatalkan. Asas ini juga menghendaki memberikan sesuatu kepada yang berhak sesuai dengan hukum

e. Asas *fair play* atau permainan yang wajar;

Asas ini memiliki arti yang sama dengan asas kejujuran dan asas keterbukaan. Asas *fair play* menuntut agar pejabat administrasi negara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan adil, bahkan

sekaligus berkesempatan memberikan respons atas suatu informasi yang kurang jelas atau tidak benar, sehingga dapat memberi kesempatan yang luas untuk menuntut kebenaran dan keadilan. Dengan asas ini, diharapkan dapat diantisipasi kemungkinan badan/pejabat administrasi memberikan informasi yang kurang jelas, menyesatkan, berat sebelah atau subyektif. Badan/pejabat TUN tidak boleh menghalang-halangi warga dalam membela hak-haknya, juga tidak boleh sampai timbul kesan memihak.

f. Asas keseimbangan atau asas proporsionalitas

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan atau keputusan yang diterbitkan badan/pejabat TUN secara seimbang atau sesuai dengan keadaan yang terjadi. Asas ini sering ditujukan antara lain dalam penjatuhan sanksi melalui keputusan pejabat pemerintah. Maka, dengan asas ini diharapkan agar penjatuhan sanksi sesuai dengan kriteria dan tingkat kesalahan administrasi yang dilakukan pihak yang dituju keputusan.

2. Konsep Kewenangan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan negara dan pemerintahan di Indonesia paling tidak bertumpu pada dua prinsip mendasar sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). *Pertama*, Prinsip Negara Kesatuan. Hal itu tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*”. Paska amandemen UUD Tahun 1945, bentuk negara kesatuan

telah menjadi prinsip yang tidak dapat ditawar-tawar,¹⁹ karena selain sangat berkaitan dengan aspek kesejarahan, konsep ini dianggap menjadi solusi untuk mengatasi homogenitas bangsa Indonesia sendiri.²⁰

Dalam konteks penyelenggaraan negara dan pemerintahan, prinsip Negara Kesatuan mengandung makna bahwa Indonesia adalah negara yang bersusunan tunggal, dalam arti bahwa di dalam negara itu tidak ada bagian-bagian daerah yang berstatus negara. Hal ini berarti hanya ada satu negara dan tidak ada negara di dalam negara, hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan serta hanya memiliki satu undang-undang dasar.²¹ Dengan makna dasar seperti ini, maka tidak salah jika perjalanan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sempat menganut sistem sentralistik dalam waktu lama, karena prinsip negara kesatuan memang sangat identik dengan kekuasaan yang berada pada tingkat pemerintah pusat.

Kedua, Prinsip Desentralisasi yang mengandung pengertian adanya pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dirinya sendiri. Prinsip ini memiliki akar

¹⁹ Lihat Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945

²⁰ Mohammad Hatta mengungkapkan bahwa pilihan terhadap bentuk negara kesatuan Indonesia telah melalui perbincangan dan perdebatan yang sangat lama sebelum Indonesia merdeka. Bentuk negara kesatuan bagianya merupakan cerminan bahwa sejarah Indonesia begitu kompleks karena didiami oleh pendudukan yang kompleks dalam banyak hal. Hal ini pula yang melatarbelakangi munculnya semboyan bangsa 'Bhinneka Tunggal Ika' untuk menggambarkan persatuan bangsa dan kemudian disepakati menjadi bentuk negara yang disepakati. Lebih lanjut, Hatta menegaskan bahwa bentuk negara kesatuan Indonesia saat itu dijalankan dengan sistem otonomi daerah yang sifat dan strukturnya secara dinamis menurut perkembangan sejarah dan kehidupan masyarakat Indonesia dengan segala unsur agama dan kebudayaannya. Z. Hasni, *Bung Hatta Menjawab*, Jakarta: PT Gunung Agung, Ctk. Kedua, 1979, hlm. 108-109

²¹ M. Solli Lubis sebagaimana dikutip Dian Agung Wicaksono, *Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum 'PADJADJARAN', Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015, hlm. 465

kesejarahan yang kuat, yang dapat dirujuk dalam diskursus para pendiri bangsa dan akhirnya terwujud dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945. Pasal ini berbunyi: *“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”*. Setelah amandemen UUD 1945, pasal ini berkembang baik dari sisi kuantitas maupun kualitas dalam rangka memperkuat pelaksanaan prinsip desentralisasi di Indonesia.²²

Merujuk pada paparan Yamin dan Soepomo, dua tokoh yang banyak membicarakan tentang pembagian daerah di Indonesia, Ni'matul Huda menyimpulkan tiga esensi yang dikandung Pasal 18 UUD 1945 itu. *Pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan *“memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”*. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan *“memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”*.²³ Dengan demikian, meskipun diyakini bahwa prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan telah menjadi konsensus para pendiri Negara Republik

²² Setelah amandemen UUD 1945, terdapat perubahan signifikan terhadap Pasal 18 tersebut, dari sebelumnya hanya memuat bunyi pasal saja (tanpa ayat), sekarang pasal tersebut terletak dalam Bab IV berjudul Pemerintahan Daerah, terdiri dari tiga pasal dengan total 11 ayat.

²³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 282-283

Indonesia, namun hubungan pusat-daerah tidak dapat dilepaskan dari dinamika situasi dan kondisi yang terjadi di Indonesia, terutama pada masa-masa awal kemerdekaan. Atas dasar itu pula, dalam dataran pelaksanaan prinsip ini kerap pula disandingkan dengan asas-asas lain seperti asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Jimly Asshiddiqie menekankan agar kebijakan desentralisasi yang kemudian terwujud pemberian otonomi kepada daerah-daerah tidak sekedar dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka, yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Sebab, esensi kebijakan otonomi daerah sebagai wujud riil dari desentralisasi berkaitan erat dengan demokratisasi. Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat.²⁴

Dengan pengertian desentralisasi tersebut, maka aplikasi berikutnya yakni penentuan urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada pemerintahan daerah di Indonesia, yang diatur melalui undang-undang. Berbagai UU berkaitan langsung dengan perihal ini telah diterbitkan dan diberlakukan silih berganti, dengan muatan antara lain penentuan urusan pemerintahan daerah tersebut. Ketika UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berlaku, pada Pasal 10 ayat (1) dinyatakan bahwa *pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi*

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sekretarian Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2005, hlm.218-219

*kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (pusat, pen.). Lebih lanjut, pada ayat (2) pasal tersebut berbunyi: urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Saldi Isra mengemukakan bahwa pengaturan seperti itu menganut *residual power on local government theory*,²⁵ sehingga di luar dari urusan pemerintahan yang ditentukan tersebut menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk melaksanakannya.*

Penentuan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat di atas juga tidak berbeda dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004.²⁶ Dalam diskursus para pakar, ketentuan pembagian urusan pemerintahan dalam UU terbaru itu terkesan mengarah pada sentralistik mengingat pengaturan yang jauh lebih rinci dengan keterlibatan pemerintah pusat yang sangat besar dalam urusan-urusan residual.²⁷

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, kewenangan penyelenggaraan pemerintahan selalu melekat pada ketentuan atau peraturan yang telah ditentukan yang dalam konteks ini yakni UU tentang Pemerintahan Daerah, terlepas dari luas atau sempitnya lingkup kewenangan yang ditentukan. Dengan kata lain, pemerintah daerah sesuai dengan

²⁵ Lihat, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html> Tanggal akses, 10 Januari 2017

²⁶ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁷ Lihat Pasal 11 dan Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

kedudukannya sebagai pelaksana peraturan (eksekutif) akan terikat pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

3. Konsep Otonomi Perguruan Tinggi

Istilah ‘otonomi perguruan tinggi’ pada prinsipnya merujuk pada makna kemandirian dan keleluasaan instansi perguruan tinggi mengurus dirinya sendiri untuk mewujudkan tujuan keberadaannya. Dengan demikian, meskipun perihal pendidikan menjadi tanggungjawab negara (pemerintah) dan berposisi sebagai bagian dari urusan pemerintahan, namun terdapat beberapa item yang sepenuhnya diserahkan kepada internal lembaga pendidikan tersebut. Dalam konteks UU Penda tahun 2014, urusan pendidikan untuk tingkat perguruan tinggi merupakan domain pemerintah pusat.

Sejauh ini, terdapat beberapa peraturan setingkat undang-undang yang mengatur tentang pendidikan tinggi, dua diantaranya yang secara langsung berkaitan yakni UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Dikti). Menurut Penjelasan Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas, *“Yang dimaksud dengan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya”*. Dilihat lebih lanjut, Pasal ini berkaitan erat dengan Pasal 24 ayat (2) UU Sisdiknas yang menegaskan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat.

Secara yuridis, ketentuan otonomi perguruan tinggi memang sangat dekat dengan aspek pengelolaannya. Di dalam UU Dikti, otonomi dalam pengelolaan perguruan tinggi diatur dalam Pasal 62 hingga Pasal 68. Dapat dikatakan, sebagian besar ketentuan mengenai otonomi perguruan tinggi dalam UU Dikti diatur pada bagian ini. Sementara beberapa aspek lainnya seperti hal-hal yang tercakup dalam pengawasan dan penilaian diperankan secara dominan oleh lembaga tertentu yang berada di luar perguruan tinggi. Pemerintah pusat sendiri, yang dalam konteks ini diwakili oleh Menteri terkait pendidikan tinggi, berkedudukan sebagai penanggungjawab secara umum terhadap penyelenggaraan pendidikan tinggi sehingga peran sebagai regulator, fasilitator dan juga pengawasan tetap melekat padanya. Oleh karenanya, beberapa elemen masyarakat menjelaskan otonomi pendidikan layaknya seperti konsep otonomi daerah sebagaimana saat ini berupa desentralisasi atau pelimpahan urusan tertentu dalam bidang pendidikan kepada perguruan tinggi. Pemahaman seperti ini tidak salah, namun tidak sepenuhnya benar.

Dilihat dari lingkup otonomi perguruan tinggi, Hasbullah mengemukakan tiga aspek yang menjadi lingkupnya, yakni: sebagai berikut:²⁸

- a. Otonomi eksternal, dalam bentuk pemberian status sebagai badan hukum kepada perguruan tinggi.

²⁸ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 132

- b. Otonomi organisasi, perguruan tinggi memiliki kebebasan untuk menetapkan struktur organisasi, termasuk menetapkan struktur program studi dan kegiatan akademik serta merencanakan sumber daya.
- c. Otonomi kelembagaan, dimana perguruan tinggi mempunyai kebebasan untuk menetapkan bagaimana fungsi dan kontribusi mereka dalam mengembangkan, melanggengkan, mentransmisikan dan menggunakan ilmu pengetahuan.

Menurut Hamijoyo otonomi perguruan tinggi sebagai salah satu model desentralisasi pendidikan adalah (1) pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis; (2) pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis; (3) peran serta masyarakat menjadi bagian mutlak dari sistem pengelolaan; (4) pelayanan harus lebih cepat, efisien, efektif, melebihi pelayanan era sentralisasi demi kepentingan peserta didik dan rakyat banyak; dan (5) keanekaragaman aspirasi dan nilai serta norma lokal harus dihargai dalam penguatan sistem pendidikan nasional.²⁹

Sementara itu, UU Dikti menentukan lingkup otonomi pengelolaan perguruan tinggi meliputi bidang akademik dan bidang non-akademik. Pengelolaan di bidang akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan tridharma. Sementara otonomi pengelolaan di bidang non-akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan

²⁹ Hamijoyo dalam Hasbullah, *Ibid*, hlm. 133-134

sarana prasarana.³⁰ Sebagian kalangan berpendapat bahwa aspek akademik merupakan fungsi utama PT, sedangkan aspek non-akademiknya lebih merupakan fungsi penunjang. Fungsi akademik yang dijalankan PTN melalui ‘pengembangan kurikulum’ (termasuk pengembangan program studi) berikut ‘knowledge’ yang dibangun, menjadi pilar utama pendorong kinerja dan produktivitas PT sebagai center of knowledge.

Ketentuan mengenai hal otonomi perguruan tinggi menurut UU Dikti tersebut lebih lanjut dirinci dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi. Pasal 26 PP tersebut menyatakan: “Otonomi pengelolaan pada PTS diatur oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pengaturan semacam ini bermakna bahwa kemandirian (otonomi) yang dimiliki PTS dalam berbagai elemen yang termasuk dalam otonomi bidang akademik dan non-akademik lebih luas dibanding otonomi yang dimiliki oleh PTN dan PTN Badan Hukum. Dikatakan demikian, sebab dalam peraturan perundang-undangan terutama PP No. 4 Tahun 2014 nyatanya ditentukan pula perihal tata kelola perguruan tinggi dengan muatan-muatan yang lebih spesifik dalam pengelolaan perguruan tinggi. Terhadap PTS, tata kelola perguruan tinggi selalu dinyatakan merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan terkait seperti yayasan, wakaf atau perkumpulan. Peraturan-peraturan ini berperspektif perdata sehingga dalam konteks penyelenggaraan perguruan

³⁰ Pasal 64 UU Pendidikan Tinggi

tinggi menjadi sangat internal. Sedangkan tata kelola perguruan tinggi yang berstatus PTN dan PTN Badan Hukum, meskipun dinyatakan sebagai wilayah otonom, ternyata keterlibatan negara melalui Menteri terkait ditemui dalam beberapa elemen strategis.³¹

Secara umum, hal seperti ini dianggap suatu keniscayaan. Berbeda dengan PTS, PTN dinilai menempati kedudukan yang berbeda. PTN menjembatani kepentingan pemerintah sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pendidikan dengan kepentingan masyarakat sebagai warga yang berhak atas pendidikan yang layak.³² Padahal, pandangan terhadap perguruan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional seharusnya menjadikan semua perguruan tinggi berkedudukan dan diperlakukan dengan sama tanpa ada pembedaan satu dengan yang lain.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif atau penelitian doktiner, yakni penelitian yang menitikberatkan kajian untuk melihat, memahami dan menganalisis materi atau bahan-bahan hukum.³³

³¹ Tentang perbandingan tata kelola perguruan tinggi secara normatif, dapat dilihat lebih lanjut dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 32 PP No. 4 Tahun 2014

³² Ani Soetjipto, dkk., *Otonomi dan Tata Kelola Perguruan Tinggi Negeri: Studi Kasus di UI, UNJ dan UIN Syarif Hidayatullah*, dalam Jurnal Masyarakat & Budaya, Volume 16 No. 2 Tahun 2014, hlm. 295

³³ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2014, hlm. 51

2. Sumber Data

Sebagai penelitian normatif, maka data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.³⁴

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif (mempunyai otoritas). Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan, keputusan tata usaha negara, serta catatan-catatan resmi dan relevan dengan fokus penelitian ini.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi namun memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang masuk dalam penelitian ini terdiri dari buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus dan ensiklopedia.

3. Metode Pengumpulan Data

Berkaitan dengan data berupa bahan-bahan hukum di atas, metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan inventarisasi dan mempelajari bahan-bahan yang telah tersedia (pustaka) berupa peraturan perundang-undangan,

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 141-142

buku-buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Khusus bahan primer berupa surat keputusan dan dokumen-dokumen resmi terkait lainnya, pengumpulan data akan dilakukan dengan cara penelusuran secara langsung kepada pihak terkait, terutama Rektor UGL yang diberhentikan tersebut, YPGL dan Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara sendiri.

4. Pendekatan Studi

Terdapat dua pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini. *Pertama*, pendekatan yuridis-empiris atau yuridis-sosiologis, sebab disamping penelitian dalam bidang hukum, penelitian ini juga akan mengkaji permasalahan dari segi hukum baik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan (hukum positif/tertulis) maupun hukum tidak tertulis yakni asas-asas umum pemerintahan yang Baik (AUPB).

Kedua, pendekatan kasus (*case approach*), yaitu pendekatan yang menitikberatkan analisa pada *ratio decidendi* (pertimbangan-pertimbangan hukum) yang digunakan oleh pihak terkait dalam penerbitan suatu keputusan tata usaha negara, dan juga pertimbangan hakim untuk sampai pada amar putusannya.

5. Metode Analisis

Bahan-bahan yang didapatkan akan dianalisis secara kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat

klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi hukum. Dengan langkah ini diharapkan peneliti akan mendapatkan argumentasi hukum yang dapat menjawab isu atau permasalahan hukum sebagaimana dalam rumusan masalah penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan karya ini direncanakan akan dibagi ke dalam enam bab. Gambarnya adalah sebagai berikut:

Bab I. Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan yang secara umum menggambarkan tentang mengapa penelitian ini dilakukan, apa sisi menarik dan sisi urgensitasnya, bagaimana penelitian ini dilakukan, dan bagaimana persoalan di dalam penelitian ini akan dipecahkan. Konstruksi pembagian dalam penulisan yakni terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Doktrin, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II. Pemerintah Daerah dan Otonomi dalam Bidang Pendidikan

Bab ini diproyeksikan akan membahas secara panjang lebar mengenai dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang kemudian dikaitkan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Sebagai lanjutan, bab ini juga akan membahas secara detail mengenai bentuk, proses penyelenggaraan atau pengelolaan lembaga

pendidikan hingga batas-batas wewenang pemerintah daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan tersebut. Dalam konteks penelitian ini, pembahasan dengan fokus demikian diperlukan, terutama sebagai bahan untuk menganalisis posisi Bupati Kabupaten Aceh Tenggara sebagai Kepala Daerah dan Ketua Dewan Pembina Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL)

Bab III. Gambaran Kasus Pemberhentian Rektor UGL

Sebagai kelanjutan pembahasan, Bab III akan memaparkan secara detail tentang kasus yang sedang diteliti, sehingga dapat menjadi bahan yang dianalisis dalam pembahasan selanjutnya dalam bab IV.

Bab IV. Analisa Terhadap Wewenang Bupati Pemerintah Daerah Terhadap Pengelolaan Perguruan Tinggi Dalam Perspektif Hukum Administrasi (Studi Kasus Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane, Aceh Tenggara, NAD

Bab IV adalah bab inti dari penelitian ini. Di dalamnya akan diuraikan hasil analisis terhadap kasus sebagaimana bahan-bahan yang telah tersedia dan dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya. Secara khusus, bab ini akan menjawab rumusan masalah penelitian, yang pada pokoknya terdiri dari tiga fokus pembahasan, yakni: konstruksi serta batasan-batasan wewenang Bupati Kabupaten Aceh Tenggara dalam Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL), Aceh Tenggara, analisis dan deskripsi proses pemberhentian Prof. Hasnudi dari posisi sebagai Rektor UGL dari perspektif hukum administrasi negara; dan analisis dan deskripsi tentang

konsekwensi hukum dari kesepakatan antara Pihak YPGL dengan Rektor UGL dalam penerbitan surat keputusan Yayasan YPGL tentang pemberhentian Rektor UGL.

Bab V. Penutup

Yaitu bab yang memuat kesimpulan dan saran-saran.

BAB II

PEMERINTAHAN DAERAH DAN PELAKSANAAN URUSAN PEMERINTAHAN DALAM BIDANG PENDIDIKAN

A. Desentralisasi Bidang Pendidikan dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah

1. Sekilas Tentang Terbentuknya Ketentuan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945

Konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan rujukan utama atau tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dari sisi bentuk, konstitusi suatu negara dapat saja tertulis atau dapat pula tidak tertulis seperti yang dianut oleh negara Inggris. Dalam konteks ini, konstitusi Indonesia yang bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbentuk tertulis meskipun juga mengakui konstitusi tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.³⁵

Dengan kedudukan itu pula, UUD 1945 memuat berbagai ketentuan-ketentuan umum untuk lebih lanjut dijabarkan melalui peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Akan halnya dengan pembahasan ini, pembentukan pemerintahan daerah telah memiliki dasar sejak Indonesia berdiri melalui UUD 1945, tepatnya pada Pasal 18 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sekretarian Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2005, hlm.29

pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Meski terbilang singkat, Pasal 18 ini merupakan pembahasan krusial yang diwarnai dengan diskusi dan perdebatan panjang para pendiri negara. Problem awalnya dimulai dari telah adanya kesepakatan terhadap bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, lalu disesuaikan dengan rumusan tentang sistem penyelenggaraan negara, termasuk hubungannya dengan pembagian daerah, pembagian kewenangan dan hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini terlihat misalnya melalui rumusan UUD 1945 tentang negara kesatuan yang ditegaskan pertama sebelumnya pada Pasal 1, sementara sistem pemerintahan daerah sendiri baru diatur dalam Pasal 18 UUD 1945.³⁶

Menurut Bagir Manan, Muhammad Yamin adalah tokoh pertama yang mengungkapkan konsepnya tentang sistem pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI pertama, tepatnya pada 29 Mei 1945.³⁷ Pada tanggal itu, Yamin mengemukakan gagasan mengenai pemerintahan daerah sebagai berikut:

“Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Urusan Dalam, Pangreh Praja”

³⁶ Baca lebih lanjut dalam Sufriadi, *Wali Nanggroe Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sebuah Gagasan Untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam)*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012, hlm. 70

³⁷ Bagir Manan menyatakan bahwa asumsi ini merujuk sepenuhnya kepada karya Muhammad Yamin (Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945). Lihat, Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang: UNSIKA, 1993, hlm. 9.

Pada kesempatan itu, Yamin juga menyampaikan dalam suatu rancangan sementara rumusan UUD tentang sistem pemerintahan di Indonesia.

Bunyiya sebagai berikut:

*“Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.*³⁸

Gagasan Yamin dalam sidang-sidang BPUPKI memberi pengaruh besar terhadap anggota Panitia Perancang UUD dan bahkan pada bunyi Pasal 18 UUD 1945. Bagir Manan mengemukakan empat catatan dari gagasan Muhammad Yamin tentang pemerintahan daerah, salah satunya: bahwa pemerintahan daerah itu adalah dalam rangka desentralisasi yang diartikan sebagai pembagian kekuasaan pusat dan daerah. Artinya, pemerintahan daerah tidak mengandung dekonsentrasi, karena dekonsentrasi hanya mengenai pembagian kekuasaan di antara badan-badan pusat. Disamping itu, Yamin juga menegaskan bahwa pemerintahan daerah yang dimaksud tersebut adalah dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaat*).³⁹

Selain Yamin, Soepomo juga menjadi tokoh lain yang banyak dirujuk gagasannya tentang pemerintahan daerah di Indonesia, meskipun dinyatakan gagasan Soepomo banyak dipengaruhi oleh gagasan Yamin. Dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, sebagai Ketua Panitia kecil Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo memaparkan sebagai berikut:

³⁸ *Ibid.*, hlm. 724. Setelah 29 Mei 1945, Yamin juga kembali menyampaikan gagasannya tentang pemerintahan daerah di Indonesia dalam sidang BPUPKI berikutnya, yakni pada tanggal 11 Juli 1945. Lihat, Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Disiarkan Dengan Dibubuhi Catatan*, Jakarta: Prapantja, 1959, hlm. 230-236

³⁹ Lihat Bagir Manan, *Perjalanan Historis...*, *op.cit*, hlm. 12-13

Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah pemerintahan pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyi Pasal 16:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”

Dari pemikiran yang disampaikan Soepomo baik dalam sidang BPUPKI maupun dalam sidang PPKI, Bagir Manan menyimpulkan tiga pokok pikirannya. *Pertama*, Pemerintahan daerah disusun dalam kerangka Negara Kesatuan; *Kedua*, pemerintahan daerah akan tersusun dalam daerah besar dan daerah kecil. Daerah kecil menurut Soepomo adalah desa (sama seperti pengertian diberikan Yamin) dan susunan pemerintahan asli lainnya yang semacam atau setingkat desa. Selain desa, Soepomo menghendaki pula agar susunan asli berupa kerajaan-kerajaan yang berstatus sebagai *Zelfbesturende Landschappen*, tetap dipertahankan sebagai satuan daerah dalam lingkungan negara kesatuan; dan *Ketiga*, pemerintahan daerah yang disusun tersebut menurut Soepomo adalah daerah otonom. Hal ini terdapat dalam keterangan Soepomo baik pada tanggal 15 Mei 1945 maupun 18 Juli 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah akan mempunyai dewan permusyawaratan rakyat (15 Juli) atau dewan perwakilan rakyat (18 Agustus).⁴⁰

Merujuk pada paparan Yamin dan Soepomo tentang pembagian daerah di Indonesia, Ni'matul Huda menyimpulkan tiga esensi yang dikandung Pasal 18 UUD 1945 itu. *Pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan

⁴⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis...*, *op.cit*, hlm. 17-19

pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.⁴¹

Bhenyamin Hoessein mengemukakan, baik wacana di kalangan *the founding fathers* sewaktu pembahasan rancangan UUD maupun rumusan yang muncul dalam Pasal 18 UUD 1945 mengandung kerancuan pemikiran yang dapat menyesatkan pada tahap penjabarannya dalam Undang-undang pemerintahan daerah.⁴² Hal ini terbukti misalnya dengan penjelasan autentik (resmi) terhadap Pasal 18 UUD 1945 tersebut oleh Soepomo sebagai berikut:

- I. Oleh karena negara Indonesia itu suatu “*eenheidstaat*” maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan pula dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- II. Dalam territoir negara Indonesia terdapat +250 “*Zelfbesturende Landschappen*” dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik

⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 282-283

⁴² Bhenyamin Hoessein, *Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945*, Makalah Disampaikan pada, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema: *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003, hlm. 7-8

Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dilihat dari judul Bab, yaitu ‘Pemerintah Daerah’ maka Pasal 18 UUD 1945 tersebut memuat ketentuan mengenai desentralisasi. Pembagian daerah yang dimaksud adalah pembagian wilayah. Sedangkan daerah besar dan daerah kecil adalah daerah otonom dilihat dari perspektif spasial. Kata-kata “dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara” dalam pasal tersebut tidak diragukan lagi mengandung makna demokrasi. Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan secara jelas bahwa pemerintahan yang bersendi atas dasar permusyawaratan menuntut adanya lembaga perwakilan rakyat. Secara eksplisit keberadaan lembaga tersebut ditonjolkan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Lembaga perwakilan rakyat daerah hanya relevan dengan desentralisasi, bukan dekonsentrasi. Baik secara teoritis maupun empiris lembaga ini merupakan salah satu elemen yang esensial dalam pemerintahan demokrasi. Pernyataan dalam penjelasan UUD 1945 “....di dalam lingkungannya yang bersifat “staat”, juga dapat ditafsirkan dialamatkan kepada daerah otonom (*desentralisasi*) dan bukan kepada daerah administrasi (*dekonsentrasi*) dalam konteks *local state government* atau *fragmented field administration*.⁴³

Namun, dengan munculnya kalimat "Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka" pada kalimat ketiga penjelasan, maka pasal 18 dicerna oleh UU No. 5 Tahun 1974 mengatur pula penyelenggaraan dekonsentrasi. Penjelasan tersebut

⁴³ *Ibid*, hlm. 8

bermakna bahwa di Indonesia akan terdapat daerah otonom yang secara serta merta sebagai daerah administrasi dan akar, terdapat pula daerah administrasi belaka tanpa disertai daerah otonom. Oleh karena itu, dalam UU No. 5 Tahun 1974 dimungkinkan pembentukan Wilayah (Daerah) Administrasi tanpa disertai Daerah Otonom, tetapi sebaiknya setiap pembentukan Daerah Otonom diharuskan berhimpit dengan Daerah (Wilayah) Administrasi yang setara.⁴⁴

2. Asas Desentralisasi dan Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah

Secara etimologis, desentralisasi merupakan bahasa Latin yang terdiri dari kata *de* yang berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga dari sisi ini desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat.⁴⁵ Namun dalam konteks penyelenggaraan negara dan pemerintahan, desentralisasi lebih dipahami sebagai pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya.⁴⁶ Konsep ini populer dianut di negara-negara dengan format atau bentuk negara kesatuan dan daerah-daerah yang terdapat di dalamnya memiliki otoritas dalam melaksanakan urusan yang telah dilimpahkan.

Sebagai sebuah konsep penyelenggaraan negara dan pemerintahan, desentralisasi pada dasarnya telah menjadi salah satu pokok pembicaraan secara global. Oleh karena itu, implementasi konsep ini bisa didapati di

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979, hlm. 14.

⁴⁶ Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994, hlm. 38

berbagai negara di dunia meskipun dengan penekanan dan ruang lingkup yang berbeda-beda.⁴⁷ Ni'matul Huda menyatakan, konsep desentralisasi di dunia tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi.⁴⁸ Atas dasar itu pula, pengertian istilah desentralisasi menjadi berkembang dengan tinjauan keilmuan yang berbeda-beda.

Desentralisasi pada prinsipnya adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*), di sana terjadi “...a “superior” government –one encompassing a large jurisdiction– assigns responsibility, authority, or function to ‘lower’ government unit –one encompassing a smaller jurisdiction– that is assumed to have some degree of autonomy”.⁴⁹

Dari sisi politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara.⁵⁰ Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central to local government* (devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal).⁵¹

Dennis A. Rondinelli dan Shabbir Cheema mengemukakan bahwa desentralisasi berkembang bukan saja berkenaan dengan menurunnya

⁴⁷ Secara ringkas, Ni'matul Huda mendeskripsikan penerapan konsep desentralisasi di beberapa negara. Lihat dalam, Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2014, hlm. 31

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 32

⁴⁹ Harry Friedman dikutip oleh Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 33

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

efektivitas penyelenggaraan administrasi publik yang tersentralisasi, namun juga dikarenakan meningkatnya kompleksitas dan ketidakpastian terhadap proses pembangunan.⁵² Kedua penulis ini kemudian membagi desentralisasi kepada empat tipe, yaitu: *pertama*, dekonsentrasi diartikan distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan; *kedua*, delegasi adalah pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik, kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah; *ketiga*, devolusi adalah penyerahan fungsi dan otoritas dan pemerintah pusat kepada daerah otonom; *keempat*, swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.⁵³

Menurut Joeniarto, desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁵⁴ Lain halnya dengan Irawan Sujito, menyebutkan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.⁵⁵ Sedangkan Amrah Muslimin mengatakan bahwa desentralisasi merupakan

⁵² Dennis A. Rondinelli dan Shabbir Cheema dalam Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan Yang Unggul*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2008, hlm. 24.

⁵³ Muhammad Ramli Haba, *Aspek Hukum Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah di Bidang Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2010, hlm.81

⁵⁴ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hlm. 15.

⁵⁵ Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29.

pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.⁵⁶

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. vander pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁵⁷

Dari kajian terhadap definisi dan konsep desentralisasi, Ni'matul Huda menyimpulkan, tidak terdapat definisi tunggal mengenai konsep desentralisasi. Yang terpenting adalah, apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada pemda untuk menjalankan suatu kebijakan, sedangkan desentralisasi administrasi atau desentralisasi managerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dan pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Desentralisasi fiskal juga menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut. Yang jelas pelaksanaan desentralisasi di berbagai negara di dunia tidak mempunyai pola yang sama dan juga tidak ada jaminan pasti bahwa desentralisasi akan bermanfaat bagi perekonomian suatu negara, karena untuk persoalan ini justru

42. ⁵⁶ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986, hlm.

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2012, hlm. 83.

sangat tergantung pada bagaimana desentralisasi itu didesain dan diimplementasikan.⁵⁸

Asas desentralisasi, sebagaimana tergambar dalam paparan sebelumnya, telah menjadi konsensus para pendiri Negara Republik Indonesia. Namun, hubungan pusat-daerah tidak dapat dilepaskan dari dinamika situasi dan kondisi yang terjadi di Indonesia, terutama pada masa-masa awal kemerdekaan. Akibatnya, tampak adanya tarik menarik untuk memilih sistem desentralisasi atau sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketika UU No. 1 Tahun 1945 diberlakukan, kondisi Indonesia jelas belum normal mengingat baru saja proklamasi kemerdekaan. Walaupun di dalam UU tersebut terdapat ketentuan mengenai keberadaan Komite Daerah, namun mereka mempunyai kewenangan yang terbatas karena status mereka yang diangkat oleh Pemerintah Pusat dan bukan dipilih, sebagaimana halnya status kepala daerah. Secara umum, Nelson Simanjuntak menyimpulkan UU No. 1 Tahun 1945 ini dominan sentralisasi daripada desentralisasi.⁵⁹

Penerapan desentralisasi kemudian sangat terasa dalam UU No. 22 Tahun 1948 sebagai pengganti UU No. 1 Tahun 1945. UU No. 22 Tahun 1948 menegaskan beberapa hal terkait konsep desentralisasi tersebut, diantaranya mengenai pembagian wilayah negara dalam daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Di samping itu, juga menegaskan mengenai fungsi dan kedudukan DPD dan DPRD sebagai

⁵⁸ *Ibid.*, hlm.97

⁵⁹ Nelson Simanjuntak, *Sistem Pemda Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 dan Hubungannya dengan Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Umum*, bahan slide presentasi Kementerian Dalam Negeri RI, Sulawesi Selatan, 28 Oktober 2015, hlm. 10

pelaksana pemerintahan daerah. Keberadaan Kepala Daerah sebagai ketua dan anggota DPD berdampingan dengan DPRD sebagaimana ditentukan dalam UU ini sebagai bentuk upaya menghilangkan dualisme seperti yang terjadi pada realisasi undang-undang sebelumnya. Hanya saja, UU ini lahir setelah sistem pemerintahan yang dianut pada saat itu sudah berubah, dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem pemerintahan parlementer.⁶⁰ Ketentuan ini tidak jauh berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1957 yang diterbitkan di tengah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) menjadi konstitusi Indonesia. Perbedaannya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 terletak pada peranan yang dijalankan oleh kepala daerah. Kepala daerah hanya berperan selaku alat daerah dan tidak bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat.

Sistem desentralisasi berkembang ketika UU No. 18 Tahun 1965 diterbitkan. Perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan daerah melalui UU ini adalah, kepala daerah bukan lagi bertindak sebagai Ketua DPRD, dan dia juga diizinkan menjadi anggota partai politik. UU ini sekaligus mengoreksi Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 yang diterbitkan sebelumnya dengan lebih condong kepada sentralistik penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁶¹ UU No. 18 Tahun 1965 memang menganut dua prinsip, yakni desentralisasi sekaligus dekonsentrasi. Namun dekonsentrasi hanyalah dianggap sebagai pelengkap.⁶²

⁶⁰ Lihat, Kasdince Mariana Sardelis Tinambunan, *Kajian Hukum Terhadap Kewenangan Pemerintahan dalam Meningkatkan Sumber Daya Manusia di Bidang Pendidikan*, dalam Jurnal Lex et Societatis, Vol. III/No. 8/Sep/2015, hlm. 57-58

⁶¹ Nelson Simanjuntak, *op.cit.*, hlm. 8

⁶² Kasdince Mariana Sardelis Tinambunan, *op.cit.*, hlm. 58

Degradasi penerapan prinsip desentralisasi terjadi ketika UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah diterbitkan pada masa pemerintahan orde baru. UU ini meninggalkan prinsip “Otonomi yang seluas-luasnya” dan diganti dengan prinsip “Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Otonomi daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974 bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah, melainkan suatu kewajiban daerah untuk menyukseskan pembangunan nasional. Menurut Syauckani HR dkk, UU ini adalah bentuk penyimpangan dilihat dari kepentingan pembangunan demokrasi dan hukum kemudian diselewengkan sangat jauh dalam implementasinya. Kewenangan “Dekonsentrasi” dan “Pembantuan” yang diberikan kepada daerah sebenarnya lebih merupakan alat pembungkus kehendak untuk melakukan sentralisasi kewenangan ketimbang desentralisasi.⁶³ Dengan kata lain, meskipun terdapat penegasan desentralisasi, namun substansinya adalah sentralisasi.

Ni'matul Huda mengungkapkan, selama berlangsungnya pemerintahan orde baru, daerah tidak dapat berkembang secara optimal disebabkan karena sistem politik dan ekonomi yang sangat sentralistis tersebut. Sebaliknya, pemerintah daerah justru menjadi sangat bergantung kepada pusat dalam mengembangkan potensi daerahnya.⁶⁴ Sempat berlangsung lebih kurang seperempat abad, UU No. 5 Tahun 1974 akhirnya dicabut dan digantikan oleh UU No. 22 Tahun 1999, beriringan dengan jatuhnya rezim orde baru. Praktis,

⁶³ Syauckani, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan XII, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 151

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah...*, hlm. 79

prinsip desentralisasi pun kembali dalam bingkai demokratisasi daerah, menggantikan prinsip sentralisasi yang diterapkan sebelumnya.

Jika dibandingkan, UU No. 22 Tahun 1999 memuat perbedaan yang sangat besar dibanding UU No. 5 Tahun 1974 baik dari jiwa, semangat dan tentu saja sisi substansinya. Dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Penjelasan ini merupakan *reasoning* dari ketentuan Pasal 18 ayat (5) UU 1945, yakni dianutnya prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pengertian desentralisasi sendiri, oleh UU ini dimaknai sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain desentralisasi, UU No. 22 Tahun 1999 juga menganut asas dekosentrasi dan tugas pembantuan. Dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakilnya dan atau perangkat pusat di daerah.⁶⁵ Sementara tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁶⁶

Sebagai lanjutan dari asas desentralisasi yang dianut UU No. 22 Tahun 1999, pada Pasal 7 ayat (1) kemudian diatur secara tegas pembagian kewenangan antara pusat dan daerah otonom. Pasal tersebut menyatakan bahwa “*Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang*

⁶⁵ Lihat Pasal 1 huruf f UU No. 22 Tahun 1999

⁶⁶ Lihat Pasal 1 huruf g UU No. 22 Tahun 1999

pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain". Pembagian kewenangan yang menjadi urusan Daerah ini menganut teori *residual power on local government*,⁶⁷ sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diterjemahkan dan dilaksanakan menurut prakarsa daerah sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Hanya saja kelemahan model pengaturan yang demikian adalah apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak diimbangi kesiapan daerah dalam menjalankan otonomi, sebagaimana terjadi ketika UU No. 22 Tahun 1999 secara efektif berlaku.⁶⁸ Menurut Bhenyamin Hoessein, penyusun UU No. 22 Tahun 1999 terlalu emosional dalam bereaksi terhadap situasi yang terjadi dalam kurun waktu berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 dan tidak sempat menelusuri sejarah UU Pemerintah Daerah, serta teori pemerintahan lokal yang akan dijadikan acuannya.⁶⁹

UU No. 32 Tahun 2004 kemudian diterbitkan sebagai revisi sekaligus mengganti UU No. 22 Tahun 1999 yang dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, terutama dalam rangka menyesuaikannya dengan UUD 1945

⁶⁷ Lihat, Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, dalam <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html> Tanggal akses, 10 Januari 2017

⁶⁸ Terdapat berbagai persoalan yang menyelimuti dalam pelaksanaan UU 22/1999. Syaukani dan kawan-kawan mengidentifikasi beberapa persoalan tersebut yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua kelompok: persoalan yang bersal dari Pemerintah Pusat, dan persoalan yang timbul dari Pemerintah Daerah sendiri. Baca lebih lanjut dalam Syaukani, dkk., *op.cit.*, hlm. 152-159

⁶⁹ Bhenyamin Hoessein, *Kebijakan Desentralisasi*, dalam Jurnal Administrasi Negara Vol. I, No. 02, Maret 2002, hlm. 2

hasil amandemen beberapa tahun sebelumnya. Berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 tidak menyatakan secara tegas prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun Pasal 10 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, *“Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”*. Asas otonomi dan tugas pembantuan ditegaskan kembali dalam Pasal 21 ayat (3) sebagai asas yang digunakan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan-pemerintahan daerah. Adapun asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi diatur dalam Pasal 21 ayat (2) namun dengan ketentuan bahwa asas-asas tersebut digunakan oleh pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Menurut Saldi, pembagian kewenangan dalam UU No. 32 Tahun 2004 sama seperti UU No. 22 Tahun 1999 yakni dengan menggunakan prinsip *residu power*.⁷⁰ Pasal 10 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa *pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini (baca: UU No 32/2004) ditentukan menjadi urusan Pemerintah (pusat, pen.)*.

⁷⁰ Sebagai catatan, Saldi Isra berpendapat bahwa gambaran wajah praktik hubungan pusat dan daerah tersebut berakar dari upaya mereduksi pasal-pasal yang mengatur prinsip *residu power* dengan aturan-aturan lain yang setingkat (baik internal maupun eksternal) atau dengan peraturan yang lebih rendah. Misalnya, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No 22/1999 sengaja direduksi dengan dengan frasa tambahan dalam pasal itu sendiri, yaitu frasa “serta kewenangan bidang lainnya”. Kemudian, upaya reduksi tersebut dilakukan secara fleksibel (baca: pasal karet) dan multiinterpretasi dalam Pasal 7 Ayat (2). Baca lebih lanjut dalam Saldi Isra, *op.cit.*

Kemudian, dalam Pasal 10 Ayat (2) UU No 32/2004 ditegaskan, *urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.*

Lebih lanjut, UU No. 32 Tahun 2004 mengklasifikasikan urusan pemerintahan daerah kepada urusan wajib dan urusan pilihan, baik kepada pemerintah daerah provinsi maupun kepada kabupaten/kota. Pada bagian Penjelasan UU dijelaskan bahwa urusan yang bersifat wajib adalah urusan yang sangat mendasar berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara yang meliputi: a) perlindungan hak konstitusional; b) perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan c) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Sedangkan urusan pilihan dalam Pasal 14 ayat (2) adalah urusan yang secara nyata ada di Daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sementara dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota disebutkan urusan pilihan ditetapkan secara kategoris sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (2). Di dalam PP tersebut juga dijelaskan mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan daerah wajib dan pilihan. Dalam rangka pelaksanaan urusan tersebut maka ditetapkan penyelenggaraan yang meliputi pedoman, norma, standar, prosedur dan kriteria pelaksanaan urusan

wajib dan urusan pilihan.⁷¹ Adanya pengaturan tentang pedoman, norma, standar dan prosedur pelaksanaan pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 serta beberapa peraturan organik UU tersebut, banyak pihak yang menyimpulkan UU No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip otonomi secara terbatas.

Dalam perjalanannya, UU No. 32 Tahun 2004 sempat diubah sebanyak dua kali melalui UU No. 8 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008 hingga akhirnya dicabut dan diganti oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2014 sendiri telah diubah sebanyak dua kali melalui UU No. 2 Tahun 2015 dan UU No. 9 Tahun 2015.

Dalam Pasal 5 ayat (4), UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas desentralisasi didefinisikan dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.⁷² Sebelumnya, asas otonomi dinyatakan sebagai prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.⁷³ Dengan begitu, melalui asas otonomi pula, daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁷¹ Lihat Pasal 9 ayat (1), (2), (3). Pasal 10 ayat (1) dan (2), serta Pasal 11 PP No. 38 Tahun 2007

⁷² Lihat Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014

⁷³ Lihat Pasal 1 angka 7 UU No. 23 Tahun 2014

Adapun dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁷⁴ Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁷⁵

Sebagaimana UU Pemda 2004, UU No. 23 Tahun 2014 ini juga mengatur pembagian kewenangan, yang secara yuridis disebut sebagai urusan pemerintahan, antara pusat dan daerah. Hanya saja, UU No. 23 Tahun 2014 tampak lebih detail mengatur hal ini dibanding UU sebelumnya. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat⁷⁶ dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan Pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1), yakni: 1) politik luar negeri; 2) pertahanan; 3) keamanan; 4) yustisi; 5) moneter dan fiskal nasional; dan 6) agama. Dalam ketentuan berikutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan

⁷⁴ Lihat Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014

⁷⁵ Lihat Pasal 1 angka 11 UU No. 23 Tahun 2014

⁷⁶ Lihat Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.⁷⁷

Adapun urusan pemerintahan konkuren, sebagaimana bunyi Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah, sehingga turut diatur dengan cukup rinci dalam UU No. 23 Tahun 2014 berdasarkan klaster. Pada pasal 11 ayat (1) disebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren tersebut dibagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diperinci dalam Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan.
- 3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c.

⁷⁷ Lihat Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014

pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota dicantumkan pula secara eksplisit dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 23 Tahun 2014. Sedangkan urusan-urusan pemerintahan konkuren lain yang tidak tercantum dalam Lampiran undang-undang dianggap sebagai menjadi kewenangan tiap tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan masing-masing, yang penentuannya dilakukan dengan menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren seperti yang dimaksud di atas. Urusan pemerintahan konkuren tersebut ditetapkan dengan peraturan presiden.

Lebih lanjut, Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) yang meliputi:

- 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan

- 7) pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Sejak awal diterbitkan, UU No. 23 Tahun 2014 ini dengan segenap ketentuan yang terdapat di dalamnya menuai kritik dari berbagai pihak. Sebagian besar mengidentifikasi bahwa UU ini membawa kembali suasana sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, meskipun dalam batang tubuh dan penjelasan UU menegaskan desentralisasi. Muhammad Ali Safa'at mengidentifikasi sentralisasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut juga tergambar dalam ketentuan-ketentuan tentang pembagian urusan pemerintahan. Menurutnya, UU No. 23 Tahun 2014 tidak lagi menganut teori residu sebagaimana diterapkan dalam UU Pemda tahun 1999 dan 2004. Berdasarkan Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014, daerah tidak lagi begitu saja memiliki kewenangan menyelenggaraan urusan di luar urusan pemerintahan absolut yang diartikan sebagai urusan yang hanya menjadi urusan pemerintahan pusat, bukan sebagai pembatas di luar urusan tersebut adalah urusan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah tidak begitu saja berarti berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren karena urusan pemerintahan ini lebih lanjut akan dibagi oleh pemerintah pusat antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, baik untuk urusan pemerintahan wajib maupun urusan pemerintahan pilihan.⁷⁸

⁷⁸ Muchammad Ali Safa'at, *Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah*, Makalah, disampaikan pada Focus Group Discussion "Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang

Pemerintahan Daerah" yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia

(APKASI). Jakarta, 15 September 2015, hlm. 7

Demikian pula terhadap ketentuan Pasal 16 UU No. 23 Tahun 2014 yang menegaskan wewenang pusat atas urusan pemerintahan konkuren, yaitu:

a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren yang jika didentralisasikan akan menjadi dasar otonomi daerah sepenuhnya bergantung pada pemerintah pusat. Pusat dapat mengambil sepenuhnya, mendesentralisasikan kepada provinsi, mendesentralisasikan kepada kabupaten/kota, atau menggunakan dekonsentrasi.⁷⁹ Kewenangan pemerintah pusat dalam hal Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria (NPSK) tentu akan membuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah semakin rigid dan terbatas, bukan hanya dari segi lingkup kewenangannya tapi juga dalam hal tata cara pelaksanaannya. Seluruh NPSK yang sifatnya sangat detail dan teknis tersebut juga disusun dan ditentukan oleh pemerintah pusat secara sepihak tanpa melibatkan pemerintah daerah akan tetapi wajib hukumnya untuk ditaati dan dipedomani oleh pemerintah daerah. Ketentuan ini jelas akan mengurangi bahkan meniadakan kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 7-8

⁸⁰ Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945*, dalam Jurnal Hukum 'Fiat Justitia', Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015, hlm. 525. Lihat juga, Suwondo, *Politik Hukum UU Pemerintahan Daerah: Desentralisasi Suatu Keharusan*, dalam Proceeding Seminar Nasional "UU

Munculnya berbagai tanggapan minor terhadap UU No. 23 Tahun 2014 menjadi suatu kewajaran mengingat Indonesia memiliki pengalaman tidak baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa-masa sebelumnya ketika sentralisasi menjadi acuan utama. Disamping itu, kesesuaian dengan jiwa dan semangat UUD 1945 menjadi patokan penting. Namun begitu, sebagaimana diungkap Bhenyamin Hossein, bahwa dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat adalah hubungan antarorganisasi yang bersifat *resiprokal*.⁸¹

3. Desentralisasi Bidang Pendidikan dalam Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembahasan desentralisasi politik yang mengandung pengertian devolusi, istilah desentralisasi pendidikan secara sederhana dapat dipahami dengan penyerahan wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Hamzah B. Uno mendefinisikan desentralisasi pendidikan sebagai upaya untuk

Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?", Bandar Lampung, 30 April 2015, Labpolokda JIP UNILA & MIP FISIP UNILA, hlm. 93-99

⁸¹ Bhenyamin Hossein dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris...*, *op.cit.*, hlm. 39

mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh unit atau pejabat Pusat kepada unit atau pejabat di bawahnya, atau dari pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah, atau dari pemerintah kepada masyarakat.⁸² Berbeda dengan Hamzah, Hardiyanto menekankan makna desentralisasi pendidikan dengan cakupan yang lebih sempit, yakni terbatas pada pihak sekolah sebagai subyek dalam penyelenggaraan pendidikan.⁸³ Dengan kata lain, pihak sekolah adalah pihak pengambil keputusan dalam penyelenggaraan pendidikan.

Secara konseptual desentralisasi pendidikan memiliki tujuan agar terdapat keterlibatan masyarakat dan sekolah serta pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan semakin berkualitas. Pada sisi yang lain desentralisasi pendidikan ini juga merupakan konsekuensi dari adanya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁴ Paqueot dan Lammaert mengungkapkan bahwa desentralisasi pendidikan akan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah maupun sekolah untuk mengambil keputusan terbaik tentang penyelenggaraan pendidikan di daerah atau sekolah yang bersangkutan berdasarkan potensi daerah dan *stakeholders* sekolah. Oleh karenanya, desentralisasi pendidikan disamping diakui sebagai kebijakan politis yang berkaitan dengan pendidikan, juga merupakan kebijakan yang berkait dengan banyak hal. Paqueo dan Lammaert menunjukkan alasan-alasan desentralisasi

⁸² Hamzah B. Uno, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: PT Bumi Aksara, Cetakan II, 2008, hlm. 35

⁸³ Lihat, Hardiyanto, *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, hlm. 63

⁸⁴ Aos Kuswandi, *Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, dalam Jurnal governance, Vol. 2, No. 1, November 2011, hlm.88

penyelenggaraan pendidikan yang sangat cocok untuk kondisi Indonesia, yaitu: (1) kemampuan daerah dalam membiayai pendidikan; (2) peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan dari masing-masing daerah; (3) redistribusi kekuatan politik; (4) peningkatan kualitas pendidikan; dan (5) peningkatan inovasi dalam rangka pemuasan harapan seluruh warga negara.⁸⁵

Tinjauan konseptual ini dapat disandingkan dengan konsep penyelenggaraan pendidikan dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, terutama Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu diktum UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, UU No. 23 Tahun 2014 memasukkan urusan pemerintahan bidang pendidikan ke dalam salah satu dari enam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.⁸⁶ Dari sisi ini, pemerintah daerah sebagai daerah otonom pada dasarnya memiliki kewenangan yang besar, meskipun jika dikaitkan dengan beberapa ketentuan lain dalam UU tersebut, sejumlah pihak

⁸⁵ V. Paqueo dan J. Lammert, *Decentralization in Education*, dikutip oleh Aos Kuswandi, *Ibid.*

⁸⁶ Lihat Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

menyimpulkan adanya pembatasan-pembatasan kewenangan pemerintah daerah. Berdasarkan hak-hak dan kewenangan daerah dalam Urusan Pemerintahan Wajib, Pasal 17 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Termasuk juga Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan.⁸⁷ Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.⁸⁸

Secara teknis operasional pembagian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat dikategorikan sebagai berikut:⁸⁹

- 1) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- 2) Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah; atau
- 3) Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Disamping itu terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, artinya urusan pemerintahan yang penangannya dalam bagian dan bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. UU No. 23 Tahun 2014 secara spesifik dan tegas telah membagi urusan pemerintahan bidang pendidikan tersebut, sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut ini:

⁸⁷ Lihat juga Pasal 22 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

⁸⁸ Lihat Pasal 18 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

⁸⁹ Lihat Pasal 18 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014

Tabel 1
Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan
Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014

NO.	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1.	Manajemen pendidikan	Penetapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan Pendidikan Tinggi.	Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan khusus.	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan nonformal.
2.	Kurikulum	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Penetapan kurikulum muatan lokal, pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal
3.	Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal	----	-----
4.	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga Kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota.
5.	Perizinan Pendidikan	Penertiban izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penertiban izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing.	Penertiban izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penertiban izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penertiban izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penertiban izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat
6.	Bahasa dan Sastra	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/kota.

Sumber: Lampiran Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan hal ini kemudian didapat gambaran bahwa pendidikan yang dimaksud dalam UU Pemerintahan Daerah terbagi dalam beberapa bentuk institusi, yakni pendidikan nonformal, pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Disamping itu, terdapat pula ketentuan mengenai pendidikan khusus. Berbagai hal tentang pendidikan tersebut dibagi secara tegas dan spesifik sebagaimana dalam tabel di atas.

Berkaitan dengan penelitian ini, maka perlu disorot kemudian adalah yang berkaitan dengan pendidikan tinggi. Merujuk pada UU No. 23 Tahun 2014, perihal pendidikan tinggi nyatanya tidak termasuk dalam urusan yang dilimpahkan kepada daerah, berbeda dengan jenis atau tingkat pendidikan lainnya. Agaknya, UU ini mengikuti ketentuan UU Pemda tahun 2004 yang lebih pada penyesuaian dengan UU lain yang secara spesifik mengatur tentang perguruan tinggi, terutama terhadap UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi).

Pasal 24 ayat (1) UU tentang Sisdiknas menyatakan bahwa, *“Dalam penyelenggaraan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan, pada perguruan tinggi berlaku kebebasan akademik dan kebebasan mimbar akademik serta otonomi keilmuan”*. Sementara ayat (2) berbunyi, *“Perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat”*. Bunyi pasal tersebut menggambarkan posisi perguruan tinggi

yang memiliki kemandirian (otonomi) dalam mengurus dan mengembangkan dirinya sendiri secara kelembagaan.⁹⁰ Meskipun demikian, tanggungjawab dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi tetap berada pada Menteri terkait.

UU Pendidikan Tinggi mengatur hal tersebut secara lebih tegas dan terperinci mengenai beberapa hal tentang penyelenggaraan perguruan tinggi. Pasal 7 ayat (1) menegaskan tanggungjawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi ada pada Menteri terkait. Cakupan tanggungjawab itu sendiri meliputi: pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi.⁹¹ Lebih lanjut, Pasal 7 ayat (3) memerinci tugas dan wewenang Menteri terkait atas penyelenggaraan Pendidikan Tinggi, meliputi hal-hal berikut:

- a. kebijakan umum dalam pengembangan dan koordinasi Pendidikan Tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional untuk mewujudkan tujuan Pendidikan Tinggi;
- b. penetapan kebijakan umum nasional dan penyusunan rencana pengembangan jangka panjang, menengah, dan tahunan Pendidikan Tinggi yang berkelanjutan;
- c. peningkatan penjaminan mutu, relevansi, keterjangkauan, pemerataan yang berkeadilan, dan akses Pendidikan Tinggi secara berkelanjutan;
- d. pemantapan dan peningkatan kapasitas pengelolaan akademik dan pengelolaan sumber daya Perguruan Tinggi;
- e. pemberian dan pencabutan izin yang berkaitan dengan penyelenggaraan Perguruan Tinggi kecuali pendidikan tinggi keagamaan;
- f. kebijakan umum dalam penghimpunan dan pendayagunaan seluruh potensi masyarakat untuk mengembangkan Pendidikan Tinggi;
- g. pembentukan dewan, majelis, komisi, dan/atau konsorsium yang melibatkan Masyarakat untuk merumuskan kebijakan pengembangan Pendidikan Tinggi; dan
- h. pelaksanaan tugas lain untuk menjamin pengembangan dan pencapaian tujuan Pendidikan Tinggi.

⁹⁰ Lihat pula dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (6) UU Sisdiknas

⁹¹ Lihat Pasal 7 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi

Meskipun demikian, pemerintah pusat melalui Menteri terkait pendidikan dapat saja bekerjasama dengan pemerintah daerah terutama dalam mengembangkan suatu perguruan tinggi yang sesuai dengan bidang yang sesuai dengan potensi unggulan daerah di suatu kabupaten/kota maupun di daerah perbatasan.⁹²

B. Pendidikan Tinggi Sebagai Subsistem Pendidikan Nasional Indonesia

Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memuat empat tujuan pendirian Negara Republik Indonesia, satu diantaranya yakni ‘mencerdaskan kehidupan bangsa’ yang lebih lanjut diwujudkan melalui berbagai kebijakan negara tentang pendidikan nasional melalui peraturan perundang-undangan. Sebagai hukum dasar, pada bagian batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 kemudian menerjemahkan tujuan negara secara langsung atau eksplisit dalam Pasal 31 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.*
- (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.*
- (3) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan 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 dua puluh persen 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.*

⁹² Lihat Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi

Pasal 31 ayat (3) di atas menjadi landasan bagi negara melalui Presiden dan DPR menerbitkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Pasal 1 angka 3 UU tersebut mendefinisikan Sistem Pendidikan Nasional dengan *keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional*. UU Sisdiknas sendiri tidak menentukan secara eksplisit perihal apa saja yang termasuk komponen pendidikan tersebut sehingga terbentuk sebagai sebuah sistem. Namun jika dilihat lebih lanjut dalam ketentuan-ketentuan pasal dalam UU Sisdiknas telah memuat komponen-komponen sehingga menjadi satu sistematika pendidikan yang siap dijalankan, yakni mulai dari penyelenggaraan, pengelolaan, struktur hingga aspek pengawasannya.

Menurut Promila Sarma, komponen-komponen pendidikan terdiri dari tiga bagian besar, yaitu: 1) *orientation* yang mencakup filosofi, hukum, pembiayaan; 2) *organization* yang mencakup struktur umum, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi, media massa; dan 3) *operation* yang terdiri dari peserta didik, pendidik, kurikulum, metode pengajaran, materi ajar, evaluasi dan ujian, bimbingan, supervisi, dan administrasi.⁹³

Pengaturan dalam UU Sisdiknas pada dasarnya telah melingkupi komponen-komponen tersebut antara lain mengenai organisasi, kurikulum, pendidik, peserta didik, landasan hukum, landasan filosofis, pendanaan, dan lain sebagainya sehingga keseluruhannya saling terkait dalam mencapai tujuan

⁹³ Promila Sharma, dikutip oleh Anggiat Pardamean Simamora, *Liberalisasi Pendidikan dalam Kerangka GATS: Kajian Hukum Terhadap Pendirian Perguruan Tinggi Asing di Indonesia*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2013, hlm. 31

pendidikan nasional. Atas dasar itu pula, selain berperan penting dalam penanaman karakter bangsa, pendidikan nasional juga idealnya juga sekaligus menjadi identitas nasional.

Secara yuridis, UU Sisdiknas mengelompokkan pendidikan secara berjenjang, dimulai dari pendidikan dasar lalu pendidikan menengah dan berpuncak pada pendidikan tinggi. Tepatnya, Pasal 14 jo. Pasal 19 UU Sisdiknas menyatakan bahwa pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan formal yang ditempuh setelah pendidikan menengah. Lebih lanjut, penegasan pendidikan tinggi sebagai subsistem pendidikan nasional Indonesia juga ditemukan dalam UU Pendidikan Tinggi.⁹⁴ Dengan posisi demikian, maka tujuan pendidikan tinggi tetap mengacu dan berpedoman pada tujuan pendidikan nasional, yaitu:⁹⁵

- a. *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;*
- b. *Dihasilkannya lulusan yang menguasai cabang ilmu pengetahuan dan/atau teknologi untuk memenuhi kepentingan nasional dan peningkatan daya saing bangsa;*
- c. *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; dan*
- d. *Terwujudnya pengabdian kepada masyarakat berbasis penalaran dan karya penelitian yang bermanfaat dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.*

Menyatakan pendidikan tinggi sebagai subsistem pendidikan nasional menimbulkan konsekwensi terhadap penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi. Secara garis besar, posisi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional maka penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi sepenuhnya tunduk pada

⁹⁴ Lihat dalam Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014

⁹⁵ Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, hakikat pendidikan tinggi tidak berbeda dengan tingkatan pendidikan lainnya (pendidikan dasar dan pendidikan menengah) sebagai misi sosial negara yang menempatkannya sebagai otoritas negara (*government authority*). Namun begitu, tentu saja terdapat perbedaan antara tingkat pendidikan dasar dan menengah dengan pendidikan tinggi dalam hal detail lainnya. Contoh yang sangat jelas adalah dalam hal kemandirian perguruan tinggi dalam mengelola sendiri lembaganya yang lebih besar jika dibandingkan dengan pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Menurut UU Dikti, hal itu diperlukan agar dalam pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi di Perguruan Tinggi berlaku kebebasan akademik dan mimbar akademik, serta otonomi keilmuan. Dengan demikian Perguruan Tinggi dapat mengembangkan budaya akademik bagi Civitas Akademika yang berfungsi sebagai komunitas ilmiah yang berwibawa dan mampu melakukan interaksi yang mengangkat martabat bangsa Indonesia dalam pergaulan internasional.⁹⁶ Kajian mengenai otonomi pendidikan tinggi akan ditampilkan dalam pembahasan berikutnya.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, pendidikan tinggi sebagai subsistem pendidikan nasional akan menjadikannya masuk dalam kategori urusan publik sehingga negara memiliki peran dalam berbagai aspek penyelenggaraan perguruan tinggi, meski terdapat pula penegasan pendidikan tinggi memiliki kemandirian (otonomi) dalam aspek-aspek lainnya. Di bawah ini akan dipaparkan secara

⁹⁶ Lihat dalam Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014

umum mengenai beberapa aspek pendidikan tinggi khususnya dari aspek pendirian perguruan tinggi baik yang berjenis PTN maupun PTS.

Secara yuridis, beberapa aspek mengenai perguruan tinggi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Namun dengan dinamika dan perkembangan peraturan perundang-undangan terutama paska Putusan Mahkamah Konstitusi 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang membatalkan UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan serta diterbitkannya UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, PP tersebut dicabut dan diganti dengan PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi.⁹⁷ PP No. 4 Tahun 2014 tampak lebih singkat dari PP yang berlaku sebelumnya, sehingga tinjauan lebih teknis mengenai beberapa aspek perguruan tinggi tersebut merujuk pada Peraturan Menristek No. 50 Tahun 2015 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta. PP ini mencabut sekaligus mengganti Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 95 Tahun 2014 tentang Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri serta Pendirian, Perubahan, dan Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta.

⁹⁷ Lihat Pasal 35 PP No. 4 Tahun 2014

Secara kelembagaan, UU Dikti membagi pendidikan tinggi menjadi perguruan tinggi negeri (PTN) dan perguruan tinggi swasta (PTS).⁹⁸ Pendirian pendidikan tinggi dengan dua kategori ini memiliki perbedaan antara satu dengan yang lain. Peraturan Menristek No. 50 Tahun 2015 mendefinisikan, pendirian PTN adalah pembentukan universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, dan akademi oleh Pemerintah⁹⁹ (Pusat). Sementara pendirian PTS adalah pembentukan universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, dan akademi oleh masyarakat dengan terlebih dahulu membentuk Badan Penyelenggara berbadan hukum yang berprinsip nirlaba dan wajib memperoleh izin dari Menteri terkait.¹⁰⁰ Badan hukum yang berprinsip nirlaba adalah titik tekan dalam konteks pendirian PTS. Badan hukum itu sendiri antara lain dapat menggunakan bentuk seperti yayasan dan perkumpulan atau badan penyelenggara berbadan hukum lain yang berprinsip nirlaba. Hal ini berkorelasi positif terhadap prinsip penyelenggaraan pendidikan yang tidak berorientasi pada komersial.

Lebih lanjut, Pasal 8 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2014 menyatakan bahwa *Pendirian PTN dan PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan, pen.)*. Persyaratan yang dimaksud tersebut pada prinsipnya tidak berbeda antara pendirian PTN dengan PTS yakni berkaitan dengan: 1. Kurikulum yang sesuai dengan standar

⁹⁸ Lihat Pasal 1 angka 7 dan angka 8

⁹⁹ Pasal 1 angka 1 Peraturan Menristek No. 50 Tahun 2015 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta.

¹⁰⁰ Lihat Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2014 jo. Pasal 1 angka 2 Peraturan Menristek No. 50 Tahun 2015.

pendidikan tinggi; 2. Dosen (untuk PTS, calon dosen) paling sedikit berjumlah 6 (enam) orang; 3. Tenaga kependidikan paling sedikit berjumlah 3 (tiga) orang; 4. Organisasi dan tata kerja; 5. Lahan untuk kampus; dan 6. Telah memiliki sarana dan prasarana.¹⁰¹ Sebelumnya, dalam pendirian perguruan tinggi baik berjenis PTN maupun PTS harus memenuhi syarat minimum akreditasi Program Studi dan perguruan tinggi sesuai dengan standar nasional pendidikan tinggi.¹⁰²

Selain itu, Peraturan Menristek No. 50 Tahun 2015 menentukan prosedur pendirian PTN dan PTS dalam Pasal 10 dan Pasal 14. Kedua pasal tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 10 ayat (1)

Prosedur pendirian PTN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a sebagai berikut:

- a. *Direktur Jenderal melakukan evaluasi kelayakan dan menyusun dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) huruf a sampai dengan huruf d;*
- b. *Direktur Jenderal menyampaikan dokumen usul Pendirian PTN sebagaimana dimaksud pada huruf a untuk mendapat persetujuan Menteri;*
- c. *Menteri menyampaikan dokumen usul Pendirian PTN sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara untuk memperoleh persetujuan;*
- d. *Menteri menetapkan pendirian, organisasi, dan tata kerja PTN yang berbentuk sekolah tinggi, politeknik, dan akademi berdasarkan persetujuan menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara;*
- e. *Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara mengusulkan Pendirian PTN yang berbentuk universitas dan institut kepada Presiden untuk mendapatkan penetapan;*
- f. *Menteri menetapkan organisasi dan tata kerja PTN yang berbentuk universitas dan institut berdasarkan persetujuan menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.*

¹⁰¹ Lebih detail mengenai syarat-syarat pendirian PTN dan PTS tersebut, lihat Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Menristekdikti No. 50 Tahun 2015 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta

¹⁰² lihat Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menristekdikti No. 50 Tahun 2015

Pasal 14 ayat (1)

Prosedur Pendirian PTS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) sebagai berikut:

- a. Badan Penyelenggara meminta rekomendasi L2 Dikti di wilayah PTS yang akan didirikan;*
- b. Badan Penyelenggara menyusun dan/atau menyediakan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7);*
- c. Badan Penyelenggara menyampaikan usul Pendirian PTS dengan melampirkan dokumen sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada Direktur Jenderal;*
- d. Direktur Jenderal melakukan evaluasi dan verifikasi pemenuhan syarat Pendirian PTS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12;*
- e. Direktur Jenderal menyampaikan usul Pendirian PTS kepada Menteri;*
- f. Menteri menetapkan izin Pendirian PTS.*

Setelah menempuh prosedur tersebut, PTN dapat menyelenggarakan kegiatan akademik dan nonakademik setelah memperoleh penetapan dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang riset, teknologi, dan pendidikan tinggi. Sementara di PTS penyelenggaraan akademik dan non akademik setelah memperoleh izin pendirian dari Menteri tersebut.

C. Otonomi Perguruan Tinggi di Indonesia

1. Arti Penting Otonomi Perguruan Tinggi dalam Perspektif Kronologi

Historis

Pemikiran untuk mendudukkan perguruan tinggi sebagai institusi yang otonom, sejatinya telah lama bergulir di Indonesia. Jika ditelusuri akar sejarahnya, pembicaraan tentang otonomi pendidikan bahkan nyaris setara berdirinya negara ini. Dalam Kongres Pendidikan yang diselenggarakan pada 4-6 Agustus 1947 di Surakarta dan dihadiri diantaranya oleh Ki Hajar Dewantara, Prof. Soepomo, Prof. Soenario Kolopaking dan Presiden Soekarno,

telah muncul pembahasan tentang otonomi perguruan tinggi. Dilansir oleh Sulistyowati Irianto, pada kesempatan itu Soepomo mengungkapkan keinginan agar universitas di Indonesia sejajar dengan universitas di Eropa dan Amerika, yaitu sebagai pusat ilmu pengetahuan dan kebudayaan, tempat dilahirkannya calon pemimpin bangsa. Untuk itu, universitas harus menjadi badan hukum yang otonom. Sementara Soenario Kolopaking menegaskan bahwa negara harus menyelenggarakan universitas yang berbentuk badan hukum dan mempunyai kemerdekaan seluas-luasnya dalam mengabdikan ilmu pengetahuan. Penegasan serupa kembali diungkapkan oleh Soepomo pada tahun 1950-an. Soepomo yang saat itu menjabat Menteri Pendidikan menyatakan bahwa karena fungsi dan sifatnya, universitas tidak diperkenankan menjadi jawatan di bawah administrasi Kementerian Pendidikan, karena akan membinasakan semangat akademi dan menghalangi perkembangan kehidupan universitas.¹⁰³ Perkembangan perguruan tinggi pada masa-masa ini cukup baik yang ditopang dengan keleluasaan kampus mengembangkan institusi masing-masing. Keleluasaan tersebut misalnya berkaitan dengan pengembangan tenaga pengajar, kerjasama dengan perguruan tinggi luar negeri, tata kelola perguruan tinggi hingga penerimaan hal-hal berkaitan dengan pendanaan dan pembiayaan baik dari dalam maupun luar negeri.¹⁰⁴

¹⁰³ Lihat, Sulistyowati Irianto, 'Masa Depan Perguruan Tinggi', dalam Sulistyowati Irianto (editor), *Otonomi Perguruan Tinggi Suatu Keniscayaan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012, hlm. 99-100. Lihat juga, T. Basaruddin, *Otonomi adalah Hakikat/Kodrati Perguruan Tinggi*, Keterangan Ahli disampaikan pada Sidang di Mahkamah Konstitusi, 16 Januari 2013, hlm. 1-2

¹⁰⁴ Lihat paparan selengkapnya dalam, Gadis Arivia, 'Hakikat Universitas adalah Otonomi', dalam Sulistyowati Irianto, *Ibid.*, hlm. 113-116

Kondisi ini memudar dan lalu terbenam pada masa pemerintahan orde baru. Antipati pemerintah pusat terhadap perguruan tinggi memang tidak terlepas dari berbagai kritik dan aksi yang dijalankan masyarakat kampus, terutama oleh mahasiswa. Setelah Gerakan “Mahasiswa Menggugat” dan Peristiwa Malari, pemerintah memberlakukan konsep Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan (NKK/BKK) secara dengan berdasar pada SK No. 0156/U/1978. Dampak yang paling terasa dari kebijakan ini antara lain terkait dengan pengembangan pemikiran-pemikiran kritis dan manajemen pendidikan yang tersentralisasi.¹⁰⁵ Pada era orde baru, segala bentuk pemikiran yang terkait dengan komunisme dianggap melanggar ideologi negara, bahkan sekedar untuk membahas secara akademis di ruang terbuka.¹⁰⁶

Hal lain yang juga terasa pada era otonomi kampus lumpuh ialah universitas dituntut untuk sejalan dengan program-program pemerintah yang menekankan aspek pembangunan. Oleh sebab itu, pada tahun 1975-1985, pendidikan diarahkan pada penekanan pengembangan pendidikan teknik dan program-program studi humaniora terkesan disingkirkan. Untuk menggambarkan kondisi saat itu, Gadis Arivia secara vulgar bahkan menyebut pada masa-masa ini, Indonesia mencetak generasi patuh dan “tukang”.¹⁰⁷

Harapan akan hadirnya otonomi perguruan tinggi yang hakiki bersemai kembali ketika pemerintahan orde baru berakhir dan era reformasi bergulir.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 116

¹⁰⁶ Chan Basaruddin, ‘Menakar Otonomi Akademik Perguruan Tinggi di Indonesia’ dalam Sulistyowati Irianto, *Ibid.*, hlm. 10

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 116-117

Dari sisi regulasi, harapan ini diawali dengan terbitnya PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi, disusul kemudian oleh PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Sebagai Badan Hukum. Kedua beleid ini sejatinya merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang diterbitkan pada masa pemerintahan orde baru. Oleh karenanya, jika kedua PP tersebut dinilai menjamin otonomi perguruan tinggi, itu berarti UU Sisdiknas tahun 1989 juga sebetulnya menjamin otonomi perguruan tinggi. Hanya saja, hal tersebut tidak terwujud dengan baik ketika dipraktikkan di lapangan.

Upaya mewujudkan otonomi perguruan tinggi layaknya suatu perjuangan yang belum usai. Terbitnya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional memberi peluang lebih besar mewujudkan otonomi perguruan tinggi.¹⁰⁸ Namun ketika pengaturan tentang otonomi perguruan tinggi diatur secara khusus melalui UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, upaya ini justru mentah kembali. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009.¹⁰⁹ Kekhawatiran terhadap tidak terwujudnya otonomi perguruan tinggi bahkan masih berlangsung menjelang RUU tentang Pendidikan Tinggi disahkan¹¹⁰ meskipun

¹⁰⁸ Lihat antara lain Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Pasal 50 dan Pasal 51

¹⁰⁹ Putusan MK tersebut telah memaknai atau menafsirkan Pasal 53 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. MK berpendapat bahwa arti badan hukum pendidikan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (1) tersebut dimaknai sebagai suatu fungsi penyelenggaraan pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu. Karena sudah memaknai Pasal 50 ayat (1), maka penjelasan pasal ini dibatalkan oleh MK. Di dalam bagian diktum putusan MK, antara lain menyatakan UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

¹¹⁰ *Beri catatan antara lain dalam tulisan Sulistyowati Irianto....*

rancangan regulasi tersebut akhirnya difomalkan juga melalui UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

Diskursus tentang penyelenggaraan pendidikan di perguruan tinggi sejak lama pada dasarnya mengarah pada kesatuan pendapat bahwa pemberian otonomi kepada perguruan tinggi sudah menjadi keharusan dalam konteks tidak hanya mencerdaskan kehidupan bangsa, tapi juga dalam rangka membangun daya saing serta martabat bangsa supaya sejajar dengan bangsa-bangsa maju yang lain di dunia. Otonomi juga dibutuhkan oleh perguruan tinggi untuk membangun kinerjanya dan menghadapi tantangan yang semakin berat ke depan. Menurut Harijono A. Tjokronegoro, “Hakikat otonomi pada perguruan tinggi adalah suatu sistem yang menjamin keberdayaan perguruan tinggi guna menjalankan fungsi dan tugasnya...otonomi bersifat melekat pada hakikat perguruan tinggi, dan sekurang-kurangnya meliputi kebijakan menetapkan program, sistem organisasi, sistem manajemen, sumber daya, dan kebijakan mengelola keuangan.”¹¹¹

T. Basaruddin mengemukakan, sejalan dengan peningkatan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan tinggi dan peningkatan peran perguruan tinggi dalam peningkatan daya saing nasional, pengelolaan perguruan tinggi menjadi semakin kompleks. Perguruan tinggi diposisikan sebagai pusat inovasi nasional dan memegang peranan kunci dalam mendorong pembangunan masyarakat. Dalam hal ini kemampuan perguruan tinggi untuk mengelola dirinya secara efektif dan efisien merupakan salah satu kunci

¹¹¹ Harijono A. Tjokronegoro, “Kata Pengantar” dalam Sulistyowati Irianto (editor), *Otonomi Perguruan Tinggi Suatu Keniscayaan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012, hlm. xi

keberhasilan dalam bersaing. Dalam perspektif ini, menempatkan perguruan tinggi sebagai bagian dari birokrasi Pemerintah jelas akan menjadi hambatan yang sangat besar.¹¹²

Prof. Luc Weber, Rector Emeritus - University of Geneva, sebagaimana dikutip T. Basaruddin, menyatakan bahwa “otonomi merupakan syarat perlu untuk keunggulan universitas”. Lebih lanjut Weber menyatakan dua alasan penting mengapa otonomi merupakan syarat perlu untuk keunggulan perguruan tinggi. Pertama karena perguruan tinggi memiliki tanggungjawab sosial kepada masyarakat sehingga harus bebas dan mampu mempertanyakan secara ilmiah setiap persoalan yang ada di masyarakat. Kedua karena perguruan tinggi harus secara proaktif dan lincah merespon kebutuhan yang ada di masyarakat.¹¹³

Begitu pentingnya otonomi bagi sebuah perguruan tinggi sehingga University of Bologna dan European University Association (EUA) mempelopori deklarasi bersama yang dikenal dengan Magna Charta Universitatum, yang ditandatangani oleh 388 pemimpin perguruan tinggi terkemuka seluruh dunia, yang salah satu substansinya mencantumkan bahwa: *“The university is an autonomous at the heart of societies differently organised because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching”*.¹¹⁴

¹¹² T. Basaruddin, *op.cit.*, hlm. 3-4

¹¹³ *Ibid*, hlm. 4

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 3

2. Pemaknaan Otonomi Perguruan Tinggi

Istilah ‘otonomi perguruan tinggi’ pada prinsipnya merujuk pada makna kemandirian dan keleluasaan instansi perguruan tinggi mengurus dirinya sendiri untuk mewujudkan tujuan keberadaannya. Perbandingannya, sebagaimana dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, apabila istilah ‘otonomi daerah’ dimaknai dengan kebebasan daerah dalam menjalankan sejumlah urusan yang dilimpahkan kepadanya, agaknya istilah ‘otonomi perguruan tinggi’ tidak berbeda dengan pemaknaan tersebut. Dengan kata lain, kebebasan, kemandirian atau kata lain semacamnya yang menggambarkan arti istilah otonomi tidak bermakna sebagai suatu kebebasan yang tanpa batas sehingga sama sekali terpisah dari pengaruh dan campurtangan pusat, melainkan berdasar pada ketentuan yang berlaku.

Setelah berakhirnya pemerintahan orde baru, istilah ‘otonomi perguruan tinggi’ muncul pertama sekali dalam Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi sebagai Badan Hukum, tepatnya pada bagian Penjelasan Umum. Namun, penegasan dan pemaparan mengenai otonomi perguruan tinggi ada pada Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1999 tentang Perguruan Tinggi meskipun tidak mencantumkan secara eksplisit dan lengkap istilah ‘otonomi perguruan tinggi’. Istilah yang digunakan di dalamnya yakni ‘kebebasan akademik’ dan ‘otonomi keilmuan’. Sebagai catatan, kedua regulasi ini ditetapkan pada tanggal yang sama, 24 Juni 1999, sehingga keduanya memiliki kaitan yang sangat erat dalam mengarahkan status perguruan tinggi sebagai instansi yang otonom.

Baik dalam PP 60/1999 maupun PP 61/1999 tidak ditemukan definisi tentang otonomi perguruan tinggi, namun ketentuan yang mencerminkan kemandirian perguruan tinggi sebagaimana pemaknaan di atas tersebar dalam berbagai pasal dalam kedua PP tersebut. Pasal 17 ayat (1) menyatakan, *“Kebebasan akademik termasuk kebebasan mimbar akademik dan otonomi keilmuan merupakan kebebasan yang dimiliki anggota civitas akademika untuk melaksanakan kegiatan yang terkait dengan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi secara bertanggungjawab dan mandiri”*. Lalu Pasal 18 ayat (1) berbunyi, *“Kebebasan mimbar akademik berlaku sebagai bagian dari kebebasan akademik yang memungkinkan dosen menyampaikan pikiran dan pendapat secara bebas di perguruan tinggi yang bersangkutan sesuai dengan norma dan kaidah keilmuan”*.

Hasbullah mengemukakan, pengertian umum tentang asas otonomi dan kebebasan akademik adalah: (1) otonomi merupakan hak atau kewenangan yang diberikan oleh pihak yang berwenang atau pemerintah kepada suatu lingkungan masyarakat, himpunan ataupun badan resmi lain untuk menyelenggarakan fungsinya secara mandiri selama hal tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku secara umum dalam masyarakat; (2) kebebasan akademik merupakan kebebasan yang ada pada civitas akademika dalam melaksanakan tugas dan kegiatan fungsionalnya, yaitu penelitian dan penelitian ilmiah.¹¹⁵

¹¹⁵ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 131-132

Dalam konteks perguruan tinggi, otonomi secara luas dapat diartikan sebagai pemberian kewenangan bagi perguruan tinggi untuk mengatur organisasi dan rumah tangganya sendiri melalui pembentukan badan hukum yang bersifat nirlaba. Dalam pembentukan badan hukum tersebut sebagian aset pemerintah dipisahkan dengan pertimbangan untuk keperluan dan maksud tertentu.¹¹⁶

Definisi otonomi perguruan tinggi kemudian didapat dalam Penjelasan Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas ketika menetapkan ketentuan mengenai pengelolaan pendidikan. Pasal 50 ayat (6) sendiri berbunyi: *“Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya”*. Lalu dalam Penjelasan dinyatakan bahwa: *“Yang dimaksud dengan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya”*. Pasal ini berkaitan erat dengan Pasal 24 ayat (2) UU Sisdiknas yang menegaskan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat.

Pendefinisian otonomi perguruan tinggi memang lebih dilekatkan pada aspek pengelolaannya. Di dalam UU Dikti, otonomi dalam pengelolaan perguruan tinggi diatur cukup panjang, tepatnya pada Bagian Kelima berjudul Pengelolaan Perguruan Tinggi mulai Pasal 62 hingga Pasal 68. Dapat dikatakan, sebagian besar ketentuan mengenai otonomi perguruan tinggi dalam

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 132

UU Dikti diatur pada bagian ini. Sementara beberapa aspek lainnya seperti hal-hal yang tercakup dalam pengawasan dan penilaian diperankan secara dominan oleh lembaga tertentu yang berada di luar perguruan tinggi. Pemerintah pusat sendiri, yang dalam konteks ini diwakili oleh Menteri terkait pendidikan tinggi, berkedudukan sebagai penanggungjawab secara umum terhadap penyelenggaraan pendidikan tinggi sehingga peran sebagai regulator, fasilitator dan juga pengawasan tetap melekat padanya. Oleh karenanya, beberapa elemen masyarakat menjelaskan otonomi pendidikan layaknya seperti konsep otonomi daerah sebagaimana saat ini berupa desentralisasi atau pelimpahan urusan tertentu dalam bidang pendidikan kepada perguruan tinggi. Pemahaman seperti ini tidak salah, namun tidak sepenuhnya benar.

Dilihat dari lingkup otonomi perguruan tinggi, menurut Hasbullah, mencakup aspek-aspek sebagai berikut:¹¹⁷

- a. Otonomi eksternal, dalam bentuk pemberian status sebagai badan hukum kepada perguruan tinggi. Sebelumnya dikenal dengan Badan Hukum Milik Negara (BHMN), sementara saat ini secara formal UU membagi tiga status perguruan tinggi di Indonesia, yakni: Perguruan Tinggi Negeri (PTN), Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) dan Perguruan Tinggi Swasta (PTS).¹¹⁸ Sebagai unit independen, perguruan tinggi bukan lagi unit pelayanan Ditjen Dikti Departemen Pendidikan Nasional, sebagaimana sebelumnya melekat pada PTN.

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 135

¹¹⁸ Lihat antara lain Pasal 60 UU Dikti, dan Pasal 22 ayat (2) PP No. 4 Tahun 2014

- b. Otonomi organisasi, perguruan tinggi memiliki kebebasan untuk menetapkan struktur organisasi, termasuk menetapkan struktur program studi dan kegiatan akademik serta merencanakan sumber daya.
- c. Otonomi kelembagaan, dimana perguruan tinggi mempunyai kebebasan untuk menetapkan bagaimana fungsi dan kontribusi mereka dalam mengembangkan, melanggengkan, mentransmisikan dan menggunakan ilmu pengetahuan. Begitu juga, mereka mempunyai kebebasan untuk memutuskan riset apa yang perlu dilakukan dan bagaimana melakukan, serta dengan pihak siapa mereka ingin bekerjasama dalam melakukan penelitian dan pelatihan penelitian.

Menurut Hamijoyo sebagaimana dikutip Hasbullah, otonomi perguruan tinggi sebagai salah satu model desentralisasi pendidikan adalah (1) pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis; (2) pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis; (3) peran serta masyarakat menjadi bagian mutlak dari sistem pengelolaan; (4) pelayanan harus lebih cepat, efisien, efektif, melebihi pelayanan era sentralisasi demi kepentingan peserta didik dan rakyat banyak; dan (5) keanekaragaman aspirasi dan nilai serta norma lokal harus dihargai dengan penguatan sistem pendidikan nasional.¹¹⁹

Otonomi perguruan tinggi bertujuan (1) untuk mengambil keputusan secara bebas sesuai dengan potensi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi; (2) untuk meningkatkan kualitas berbagai inovasi dalam ilmu

¹¹⁹ Hasbullah, *Ibid*, hlm. 133-134

pengetahuan dan teknologi; (3) untuk meningkatkan kegiatan sosial sebagai perwujudan salah satu tri dharma perguruan tinggi.¹²⁰

Selanjutnya, Sufyarma mengemukakan bahwa dengan pemberian otonomi perguruan tinggi banyak manfaat yang didapatkan, yaitu:¹²¹

- a. Dapat merencanakan, melaksanakan, dan mengontrol sumber daya perguruan tinggi secara efektif;
- b. Lebih fleksibel dan dinamis dalam menentukan kebijakan perguruan tinggi tanpa menunggu petunjuk dan persetujuan Dirjen Dikti;
- c. Lebih realistis untuk melaksanakan visi dan misinya, dan
- d. Dalam jangka panjang perguruan tinggi menjadi institusi yang independen dari pemerintah, kekuatan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya.

Beberapa penjelasan di atas menunjukkan bahwa hakikat otonomi perguruan tinggi memiliki arah dan karakteristik yang berbeda dengan konsep otonomi daerah. Konsep pemerintah daerah akan selalu statis, dalam pengertian bahwa kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah oleh pemerintah pusat selalu terbatas atau tidak akan pernah secara menyeluruh dari urusan-urusan pemerintahan, sementara otonomi perguruan tinggi memiliki kecenderungan atau arah yang sepenuhnya mandiri dari pengaruh eksternal dalam pelaksanaan dan pengelolaan institusi atau lembaganya itu.

160 ¹²⁰ M. Sufyarma, *Kapita Selekta Manajemen pendidikan*, Bandung: Alfabeta, 2003, hlm.

¹²¹ *Ibid.*

3. Beberapa Aspek Terkait Otonomi Perguruan Tinggi di Indonesia

a. Konsep Otonomi Pengelolaan Perguruan Tinggi

Secara umum, pengelolaan perguruan tinggi berkaitan dengan pelaksanaan tridharma perguruan tinggi, yakni pengajaran, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. UU Dikti menegaskan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi (kemandirian) untuk mengelola sendiri lembaganya berkaitan dengan penyelenggaraan tridharma tersebut sesuai dengan dasar dan tujuan serta kemampuan perguruan tinggi yang bersangkutan.¹²²

Otonomi pengelolaan perguruan tinggi ini dilaksanakan berdasarkan 5 (lima) prinsip, yakni:¹²³

- 1) Akuntabilitas, yakni kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan Perguruan Tinggi kepada semua pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas antara lain dapat diukur dari rasio antara Mahasiswa dan Dosen, kecukupan sarana dan prasarana, penyelenggaraan pendidikan yang bermutu, dan kompetensi lulusan.
- 2) Transparansi, yakni keterbukaan dan kemampuan menyajikan informasi yang relevan secara tepat dan akurat kepada pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹²² Lihat Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) UU Pendidikan Tinggi

¹²³ Pasal 63 UU Pendidikan Tinggi

- 3) Nirlaba, yaitu prinsip kegiatan yang tujuannya tidak untuk mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan harus ditanamkan kembali ke Perguruan Tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan.
- 4) Penjaminan mutu, yaitu kegiatan sistemik untuk memberikan layanan Pendidikan Tinggi yang memenuhi atau melampaui standar nasional pendidikan tinggi serta peningkatan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan.
- 5) Efektivitas dan efisiensi, yaitu kegiatan sistemik untuk memanfaatkan sumber daya dalam penyelenggaraan Pendidikan Tinggi agar tepat sasaran dan tidak terjadi pemborosan.

Lebih lanjut, UU Dikti menentukan lingkup otonomi pengelolaan perguruan tinggi yang meliputi bidang akademik dan bidang nonakademik. Pengelolaan di bidang akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan tridharma. Sementara otonomi pengelolaan di bidang nonakademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana.¹²⁴ Sebagian kalangan berpendapat bahwa aspek akademik merupakan fungsi utama PT, sedangkan aspek non akademiknya lebih merupakan fungsi penunjang. Fungsi akademik yang dijalankan PTN melalui ‘pengembangan kurikulum’ (termasuk pengembangan program

¹²⁴ Pasal 64 UU Pendidikan Tinggi

studi) berikut ‘knowledge’ yang dibangun, menjadi pilar utama pendorong kinerja dan produktivitas PT sebagai *center of knowledge*.

Lingkup otonomi pengelolaan perguruan tinggi ini lebih spesifik diatur di dalam PP No. 4 Tahun 2014, baik terhadap Perguruan Tinggi Negeri (PTN), PTN Badan Hukum dan Perguruan Tinggi Swasta (PTS). Dalam lingkungan PTN, lingkup otonomi pengelolaan bidang akademik yakni dalam penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan pendidikan yang terdiri atas: a) persyaratan akademik mahasiswa yang akan diterima; b) kurikulum Program Studi; c) proses Pembelajaran; d) penilaian hasil belajar; e) persyaratan kelulusan; dan f) wisuda. Termasuk pula sebagai bagian dari otonomi akademik PTN, yakni berkaitan dengan penetapan norma, kebijakan operasional, serta pelaksanaan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Sementara itu, lima elemen otonomi pengelolaan bidang non akademik PTN sebagaimana ditentukan dalam UU Dikti di atas dispesifikasi oleh PP 4/2014 sebagai berikut:¹²⁵

- 1) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan organisasi terdiri atas: a) rencana strategis dan rencana kerja tahunan; dan b) sistem penjaminan mutu internal;
- 2) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan keuangan terdiri atas: a) membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam

¹²⁵ Lihat Pasal 23 PP No. 4 Tahun 2014

lingkup Tridharma Perguruan Tinggi; dan b) sistem pencatatan dan pelaporan keuangan.

- 3) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan kemahasiswaan terdiri atas: a) kegiatan kemahasiswaan intrakurikuler dan ekstrakurikuler; b) organisasi kemahasiswaan; dan c) pembinaan bakat dan minat mahasiswa.
- 4) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan ketenagaan terdiri atas: a) penugasan dan pembinaan sumber daya manusia; dan b) penyusunan target kerja dan jenjang karir sumber daya manusia; dan
- 5) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan pemanfaatan sarana dan prasarana terdiri atas: a) penggunaan sarana dan prasarana; b) pemeliharaan sarana dan prasarana; dan c) pemanfaatan sarana dan prasarana

Otonomi pengelolaan perguruan tinggi berstatus PTN sebagaimana di atas, berbeda dalam berbagai hal dengan perguruan tinggi status PTN Badan Hukum. Jika dibandingkan, otonomi yang dimiliki PTN Badan Hukum tampak lebih luas dari pada PTN. Dalam bidang akademik, selain yang terdapat lingkup otonomi PTN, PTN Badan Hukum juga memiliki kemandirian dalam pembukaan, perubahan, dan penutupan Program Studi. Jarak perbedaan antara keduanya lebih jelas dalam otonomi pengelolaan bidang nonakademik, meskipun secara umum memiliki lingkup yang sama.

Bagi PTN Badan Hukum, otonomi bidang nonakademik adalah sebagai berikut:¹²⁶

- 1) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan organisasi terdiri atas: a) rencana strategis dan operasional; b) struktur organisasi dan tata kerja; c) sistem pengendalian dan pengawasan internal; dan d) sistem penjaminan mutu internal.
- 2) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan keuangan terdiri atas: a) perencanaan dan pengelolaan anggaran jangka pendek dan jangka panjang; b) tarif setiap jenis layanan pendidikan; c) penerimaan, pembelanjaan, dan pengelolaan uang; d) melakukan investasi jangka pendek dan jangka panjang; e) membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam lingkup Tridharma Perguruan Tinggi; f) memiliki utang dan piutang jangka pendek dan jangka panjang; dan g) sistem pencatatan dan pelaporan keuangan.
- 3) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan kemahasiswaan terdiri atas: a) kegiatan kemahasiswaan intrakurikuler dan ekstrakurikuler; b) organisasi kemahasiswaan; dan c) pembinaan bakat dan minat mahasiswa.
- 4) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan ketenagaan terdiri atas: a) persyaratan dan prosedur penerimaan sumber daya manusia; b) penugasan, pembinaan, dan pengembangan sumber daya manusia; c) penyusunan target kerja dan jenjang karir

¹²⁶ Lihat Pasal 25 PP No. 4 Tahun 2014

sumber daya manusia; dan d) pemberhentian sumber daya manusia; dan

- 5) penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan sarana dan prasarana terdiri atas: a) pemilikan sarana dan prasarana; b) penggunaan sarana dan prasarana; c) pemanfaatan sarana dan prasarana; dan d) pemeliharaan sarana dan prasarana.

Dibanding dengan perguruan tinggi dengan dua status di atas (PTN dan PTN Badan Hukum), otonomi pengelolaan perguruan tinggi yang dimiliki PTS diatur dengan sangat singkat dalam PP No. 4 Tahun 2014. Pasal 26 PP tersebut hanya menyatakan bahwa *“Otonomi pengelolaan pada PTS diatur oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Pengaturan semacam ini bermakna bahwa kemandirian (otonomi) yang dimiliki PTS dalam berbagai elemen yang termasuk dalam otonomi bidang akademik dan nonakademik lebih luas dibanding otonomi yang dimiliki oleh PTN dan PTN Badan Hukum. Dikatakan demikian, sebab dalam peraturan perundang-undangan terutama PP No. 4 Tahun 2014 nyatanya ditentukan pula perihal tata kelola perguruan tinggi dengan muatan-muatan yang lebih spesifik dalam pengelolaan perguruan tinggi. Terhadap PTS, tata kelola perguruan tinggi selalu dinyatakan merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan terkait seperti yayasan, wakaf atau perkumpulan. Peraturan-peraturan ini berperspektif perdata sehingga dalam konteks penyelenggaraan perguruan tinggi menjadi sangat internal. Sedangkan tata kelola perguruan tinggi yang

berstatus PTN dan PTN Badan Hukum, meskipun dinyatakan sebagai wilayah otonom, ternyata keterlibatan negara melalui Menteri terkait ditemui dalam beberapa elemen strategis.¹²⁷

Secara umum, hal seperti ini dianggap sebagai suatu keniscayaan, paling tidak untuk saat ini. Berbeda dengan PTS, PTN dinilai menempati kedudukan yang berbeda. PTN menjembatani kepentingan pemerintah sebagai penanggungjawab akhir penyelenggaraan pendidikan dengan kepentingan masyarakat sebagai warga yang berhak atas pendidikan yang layak.¹²⁸ Padahal, pandangan terhadap perguruan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional seharusnya menjadikan semua perguruan tinggi berkedudukan dan diperlakukan dengan sama tanpa ada perbedaan satu dengan yang lain.

Dalam pandangan lebih umum, beberapa elemen masyarakat sejak awal menunjukkan kekhawatirannya terhadap rumusan-rumusan pasal dalam UU Dikti sejak masih dalam bentuk Rancangan. Kekhawatiran itu tentu lebih mengarah pada penilaian otonomi perguruan tinggi yang tercantum dalam Rancangan Undang-Undang Dikti saat itu dinilai justru membelenggu kemandirian perguruan tinggi sendiri. Johanes Gunawan mengemukakan, penggunaan frasa otonomi pengelolaan perguruan tinggi menimbulkan pertanyaan, apakah frasa tersebut identik dengan frasa otonomi perguruan tinggi. Meskipun di dalam Pasal 61 ayat (1) RUU

¹²⁷ Tentang perbandingan tata kelola perguruan tinggi secara normatif, dapat dilihat lebih lanjut dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 32 PP No. 4 Tahun 2014

¹²⁸ Ani Soetjipto, dkk., *Otonomi dan Tata Kelola Perguruan Tinggi Negeri: Studi Kasus di UI, UNJ dan UIN Syarif Hidayatullah*, dalam Jurnal Masyarakat & Budaya, Volume 16 No. 2 Tahun 2014, hlm. 295

Perguruan Tinggi (kini, Pasal 62 ayat (1) UU Dikti) menjamin otonomi tersebut, serta Pasal 68 RUU Perguruan Tinggi (kini, Pasal 64 UU Dikti) mengatur tentang lingkup otonomi perguruan tinggi kepada badan akademik dan nonakademik, namun ternyata di dalam pasal-pasal lainnya perwujudan otonomi perguruan tinggi tersebut digantungkan kepada kehendak Pemerintah atau Menteri terkait. Padahal, otonomi perguruan tinggi adalah kewenangan yang melekat secara atributif kepada perguruan tinggi secara kodrati.¹²⁹ Spesifik mengenai otonomi pengelolaan perguruan tinggi bidang akademik dan non akademik, Johanes Gunawan menyoroti besarnya pengaruh pemerintah yang diwadahi melalui kewenangan regulasi serta izin penyelenggaraan, terutama terhadap perguruan tinggi yang berstatus PTN dan PTN Badan Hukum.¹³⁰

b. Sumber dan Pengelolaan Keuangan di Perguruan Tinggi

Pendanaan pendidikan adalah penyediaan sumberdaya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan,¹³¹ yang tanggungjawabnya berada pada Pemerintah dan dialokasikan dalam APBN untuk:¹³²

- 1) biaya operasional, dosen dan tenaga kependidikan, serta investasi dan pengembangan bagi PTN
- 2) bantuan tunjangan profesi dosen, tunjangan kehormatan profesor, serta investasi dan pengembangan bagi PTS

¹²⁹ Lihat, Johanes Gunawan, 'Analisis Hukum Otonomi Perguruan Tinggi' dalam Sulistyowati Irianto, *op.cit.*, hlm. 213-214

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 214-215

¹³¹ Pasal 1 Ayat (4) PP No. 48 tahun 2010 tentang Pendanaan Pendidikan

¹³² Pasal 89 ayat 1 PP No. 48 tahun 2010 tentang Pendanaan Pendidikan

3) dukungan biaya untuk mengikuti pendidikan tinggi bagi mahasiswa

Dari ketentuan diatas, maka secara yuridis, Pemerintah memberlakukan diskriminasi antara PTN dan PTS dalam hal pendanaan pendidikan tinggi. Pendanaan pendidikan yang dialokasikan dalam APBN kepada PTS hanya bersifat bantuan, bukan subsidi sebagaimana halnya kepada PTN. Hal ini sejalan dengan ketentuan pendirian PTS sebagaimana telah dibahas di atas, dimana ketika mengajukan pendirian PTS, telah disyaratkan adanya jaminan tersedianya dana yang cukup untuk penyelenggaraan program pendidikan selama 4 tahun bagi akademi dan politeknik dan 6 tahun bagi sekolah tinggi, institut dan universitas.

Pendanaan pendidikan tinggi merupakan isu yang selalu hangat di bicarakan di seluruh dunia, bahkan menjadi dilema bagi Pemerintah. Penyediaan anggaran pendidikan yang rendah akan mengakibatkan kualitas pendidikan tinggi menjadi rendah. Sebaliknya penyediaan anggaran yang besar dapat mengakibatkan masalah terganggunya pelayanan publik lainnya.

Selain dana dari Pemerintah sebagai sumber utama, bantuan pendanaan pendidikan tinggi juga dapat diperoleh dari pemerintah daerah sesuai dengan kemampuannya dengan mengalokasikannya dalam APBD serta pemberian hak pengelolaan kekayaan negara untuk kepentingan pengembangan pendidikan tinggi tersebut.¹³³ Masyarakat juga dapat turut serta dalam pendanaan pendidikan tinggi melalui pemberian hibah dan bentuk lain dari individu dan/atau perusahaan, dana abadi pendidikan tinggi,

¹³³ Pasal 87 Peraturan Pemerintah No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan

dan bentuk lain,¹³⁴ atau perguruan tinggi sendiri melalui kerja sama pelaksanaan tridharma¹³⁵ serta mahasiswa sesuai dengan kemampuan atau orangtua/walinya,¹³⁶ dan dunia industri melalui pemberian bantuan kepada perguruan tinggi yang difasilitasi oleh Pemerintah.¹³⁷

Standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi di Indonesia ditetapkan oleh Pemerintah dengan mempertimbangkan capaian SNPT, jenis program studi, dan indeks kemahalan wilayah.¹³⁸ Standar satuan biaya tersebut menjadi dasar bagi Pemerintah untuk mengalokasikan anggaran untuk PTN dalam APBN¹³⁹ dan bagi PTN dalam menetapkan biaya yang ditanggung oleh Mahasiswa.

Untuk mencari dana tambahan dari Masyarakat guna penyelenggaraan pendidikan tinggi, PTN dapat menyelenggarakan program non reguler setelah terlebih dahulu memperoleh ijin dari Pemerintah.¹⁴⁰ Biaya penyelenggaraan jalur non reguler ini dibebankan kepada mahasiswa, sehingga biaya pendidikan pada program ini selalu lebih mahal daripada program reguler. Hal ini dapat dipahami karena salah satu tujuan program non reguler adalah untuk mendapatkan dana tambahan, selain meningkatkan

¹³⁴ Pasal 84 UU Pendidikan Tinggi

¹³⁵ Pasal 85 ayat 1 UU Pendidikan Tinggi

¹³⁶ Adanya kata “dapat” dalam Pasal 85 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi ini memberi arti bahwa peran serta mahasiswa dalam pendanaan pendidikan tinggi bersifat sukarela. Hal ini berbeda dengan bunyi Pasal 2 ayat 1 PP No. 48 tahun 2010 tentang Pendanaan Pendidikan yang menyatakan bahwa “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.” Bandingkan juga dengan bunyi Pasal 9 UU Sisdiknas yang menyatakan bahwa “Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.”

¹³⁷ Pasal 86 Ayat 1 UU Pendidikan Tinggi

¹³⁸ Pasal 88 ayat 1 UU Pendidikan Tinggi

¹³⁹ Pasal 1 ayat 18 UU Pendidikan Tinggi

¹⁴⁰ Kep.Dirjendikti. No. 28/DIKTI/Kep/2002 Tentang Penyelenggaraan Program Reguler Dan Non Reguler di Perguruan Tinggi Negeri.

akses pendidikan tinggi, bukan malah menambah beban yang harus ditanggung dari APBN.

Standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi yang ditetapkan Pemerintah sebagaimana dijelaskan di atas tidak berlaku bagi PTS. Akibatnya PTS bebas menentukan biaya pendidikan yang harus dibayarkan oleh Mahasiswa. Tidak adanya pengaturan yang menjadi acuan dalam penentuan biaya pendidikan pada PTS ini telah mengakibatkan uang kuliah pada PTS bisa sangat mahal, walaupun tetap ada yang terjangkau. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hakikat pendidikan tinggi pada PTS sebagai layanan publik menjadi kabur. Tidak jelas apakah ada kaitannya dengan keuangan ini, namun tidak jarang konflik terjadi antara pengurus Yayasan yang bahkan sampai ke pengadilan.¹⁴¹

PTS sebagai penyelenggara layanan publik sebagaimana halnya PTN seharusnya terikat pada standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi yang ditetapkan Pemerintah guna menjamin penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagai layanan publik sehingga biayanya lebih terjangkau dan dapat diakses lebih luas oleh Masyarakat.¹⁴²

¹⁴¹ Konflik Yayasan dengan lembaga pendidikan memang sering terjadi. Apalagi di tengah arus kapitalisme yang kian menggurita. Keberadaan Yayasan yang punya aset besar memang layak dan ‘seksi’ untuk diperebutkan. Wajar bila kemudian muncul tuduhan ‘miring’ dari publik kepada yayasan sebagai kedok mencari keuntungan. Karena, dengan memiliki Yayasan yang tercatat secara administratif, akan sangat tidak sulit mencari kemudahan dibanding bentuk badan hukum lain, misalnya PT maupun CV. (Ahmad Nurullah. Mengakhiri Konflik Yayasan Pendidikan. Diakses dari <http://www.jurnas.com/halaman/6/2012-06-09/211715>)

¹⁴² Anggiat Pardamean Simamora. Penyelenggaraan PTS sebagai Layanan Publik; Kajian Hukum

Terhadap Penentuan Biaya Pendidikan dan Pemanfaatannya. Majalah Ilmiah Politeknik Mandiri Bina

Prestasi. Vol:I No.2 Desember 2012, hlm. 30

c. Pengawasan Terhadap Perguruan Tinggi

Salah satu bentuk tanggung jawab Menteri atas penyelenggaraan pendidikan adalah pengawasan.¹⁴³ Pasal 200 PP No. 17 tahun 2010 menyebutkan bahwa:

- 1) Pengawasan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan mencakup pengawasan administratif dan teknis edukatif yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pemerintah melaksanakan:
 - a) Pengawasan secara nasional terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan tinggi;
 - b) Pengawasan secara nasional terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah yang menjadi kewenangannya;
 - c) Pengawasan terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan indonesia di luar negeri;
 - d) Koordinasi pengawasan secara nasional terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah; dan
 - e) Pengawasan terhadap penggunaan dana anggaran pendapatan belanja negara oleh pemerintah daerah untuk pendidikan.

¹⁴³ Pasal 7 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi

Pengawasan pendidikan dilaksanakan dalam rangka rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu yang mengacu pada SNP¹⁴⁴ yang meliputi:¹⁴⁵

- 1) Standar isi;
- 2) Standar proses;
- 3) Standar kompetensi lulusan;
- 4) Standar pendidik dan tenaga kependidikan;
- 5) Standar sarana dan prasarana;
- 6) Standar pengelolaan;
- 7) Standar pembiayaan; dan
- 8) Standar penilaian pendidikan.

PP No. 66 tahun 2010 menyatakan bahwa pengawasan terhadap terhadap rektor, ketua, atau direktur (PTN) pada bidang akademik dilakukan oleh Senat masing-masing perguruan tinggi.¹⁴⁶ Sementara pengawasan terhadap PTS dilaksanakan oleh Badan Penyelenggara.¹⁴⁷ Pengawasan pada bidang keuangan pada PTN tergantung pada status PTN tersebut; PTN dengan pola keuangan Badan Layanan Umum, pengawasannya tunduk pada PP No. 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.¹⁴⁸ Sedangkan pengawasan terhadap keuangan PTS tidak diatur, karena otonomi PTS ditentukan oleh badan penyelenggara.

¹⁴⁴ Pasal 3 PP No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

¹⁴⁵ Pasal 2 ayat 1 PP No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

¹⁴⁶ Pasal 58F ayat 1b Permendiknas No. 66 tahun 2010

¹⁴⁷ Pasal 11 Kepmendikbud No 0339/U/1994 tentang Ketentuan Pokok Penyelenggaraan

PTS

¹⁴⁸ Pasal 65 ayat 2 UU Pendidikan Tinggi

Sistem penjaminan mutu pendidikan tinggi (SPMPT) adalah kegiatan sistemik untuk meningkatkan mutu Pendidikan Tinggi secara berencana dan berkelanjutan yang dilaksanakan melalui penetapan, pelaksanaan, evaluasi, pengendalian, dan peningkatan standar Pendidikan Tinggi.¹⁴⁹ SPMPT terdiri dari Sistem penjaminan mutu internal yang dikembangkan oleh Perguruan Tinggi dan sistem penjaminan mutu eksternal yang dilakukan melalui akreditasi.¹⁵⁰

Akreditasi merupakan kegiatan penilaian sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan berdasarkan SNPT untuk menentukan kelayakan program studi dan perguruan tinggi. Akreditasi perguruan tinggi dilakukan oleh BAN-PT, sedangkan Akreditasi Program Studi dilakukan oleh lembaga akreditasi mandiri.¹⁵¹ Pada bidang pengawasan akademik ini, tidak ada perbedaan antara PTN dan PTS karena dalam proses akreditasi keduanya mengikuti prosedur yang sama dan dilaksanakan oleh institusi yang sama, yaitu BAN-PT.

Dari pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pengawasan PTN pada bidang keuangan, Pemerintah juga memegang peranan yang penting, sedangkan peranan Pemerintah dalam pengawasan keuangan PTS tidak ada. Sedangkan pengawasan dan penilaian akademik

¹⁴⁹ Pasal 51 UU Pendidikan Tinggi

¹⁵⁰ Pasal 53 UU Pendidikan Tinggi

¹⁵¹ Lembaga akreditasi mandiri adalah lembaga mandiri yang dibentuk oleh Pemerintah atau Masyarakat yang diakui oleh Pemerintah atas rekomendasi BAN-PT dan dibentuk berdasarkan rumpun ilmu dan/atau cabang ilmu serta dapat berdasarkan kewilayahan. (Pasal 55 UU Pendidikan Tinggi)

pada PTN dan PTS, Pemerintah tidak membedakan sama sekali karena kepada keduanya berlaku prosedur dan persyaratan yang sama.

Dari pembahasan tentang pengaturan pendidikan tinggi di Indonesia ini dapat ditarik kesimpulan bahwa sejarah pengaturan pendidikan tinggi di Indonesia (*legal substance*) selalu berkembang mengikuti perkembangan jaman. Sejarah menunjukkan bahwa pengaturan pendidikan tinggi di Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga sekarang selalu menempatkan pendidikan tinggi sebagai layanan publik. Namun Demikian, hakikat pendidikan tinggi sebagai layanan publik lebih jelas pada PTN daripada PTS karena campur tangan Pemerintah dalam pengelolaan PTS sangat minim yang berakibat pada potensi komersialisasi pendidikan sangat besar pada PTS. Oleh karena itu, Pemerintah harus mereduksi perbedaan atau diskriminasi perlakuan kepada PTN dan PTS dengan demikian konsistensi Pemerintah dalam melaksanakan amanat pembukaan UUD 1945 untuk mencerdaskan bangsa dapat terjaga.

D. Penyelenggaraan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi dalam Rezim

Otonomi Daerah

1. Yayasan Sebagai Badan Hukum Penyelenggaraan PTS

a. Kajian Dasar tentang Yayasan

Secara bahasa, Yayasan dikenal merupakan terjemahan dari istilah *stiching*, yang berarti lembaga, berasal dari kata *stichten* yang berarti

membangun atau mendirikan,¹⁵² atau dengan makna yang sama, populer dengan istilah *foundation* dalam bahasa Inggris.¹⁵³ Melihat dari sisi empiris, Chatamarasjid ais mendefinisikan Yayasan sebagai suatu badan yang menjalankan usaha yang bergerak dalam segala macam badan usaha, baik yang bergerak dalam usaha yang nonkomersial maupun yang secara tidak langsung bersifat komersial.¹⁵⁴

Chaidir Ali merangkum beberapa definisi Yayasan dari beberapa sarjana luar negeri sebagai berikut:¹⁵⁵

- 1) Paul Scholten menyatakan bahwa yayasan adalah suatu Badan Hukum yang dilahirkan oleh suatu pernyataan sepihak, pernyataan itu harus berisikan pemisahan suatu kekayaan untuk suatu tujuan tertentu, dengan memberikan petunjuk bagaimana kekayaan itu harus diurus atau digunakan.
- 2) N.H. Bregstein, yayasan adalah suatu Badan Hukum yang didirikan dengan suatu perbuatan hukum, yang tidak bertujuan untuk membagikan kekayaan dan atau penghasilan kepada pendiri atau penguasanya di dalam yayasan itu kepada orang-orang lain.
- 3) W.L.G Lemaire mengemukakan yayasan diciptakan dengan suatu perbuatan hukum, yakni pemisahan suatu harta kekayaan untuk tujuan yang tidak diharapkan keuntungan (*altruistisches doel*) serta

¹⁵² I.G. Rai Wijaya, *Hukum Perusahaan dan Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaan di Bidang Usaha*, Jakarta: Megapoin, 2003, hlm. 60

¹⁵³ Lihat, S. Wojowasito, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1981 hlm. 634

¹⁵⁴ Chatamarasjid ais, *Badan Hukum Yayasan*, Bandung: PT. Citra Aditiya Bakti, 2002, hlm. 81.

¹⁵⁵ Chidir Ali, *op.cit*, hlm. 86.

penyusunan suatu organisasi (berikut pengurus), dengan mana sungguh-sungguh dapat terwujud tujuannya dengan alat-alat itu.

4) Meijers menyatakan ada beberapa pokok yang terdapat pada yayasan, yaitu :

- a) Penetapan tujuan dan organisasi oleh para pendirinya
- b) Tidak ada organisasi anggotanya
- c) Tidak ada hak bagi pengurusnya untuk mengadakan perubahan yang berakibat jauh dalam tujuan dan organisasi
- d) Perwujudan dari suatu tujuan, terutama dengan modal yang diperuntukkan untuk itu.

Sementara itu, menurut Hayati Soeroredjo, yayasan harus bersifat sosial dan kemanusiaan serta idealistis dan pasti tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan atau kesusilaan.¹⁵⁶ Adapun Rochmat Soemitro mengemukakan bahwa yayasan merupakan suatu badan usaha yang lazimnya bergerak di bidang sosial dan bukan menjadi tujuannya untuk mencari keuntungan, melainkan tujuannya ialah untuk melakukan usaha yang bersifat sosial.¹⁵⁷

Pada prinsipnya, definisi-definisi tersebut tidak berbeda dengan ketentuan secara yuridis di Indonesia. Menurut UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana diubah oleh UU No. 28 Tahun 2004, *“Yayasan adalah Badan Hukum yang terdiri atas kekayaan yang*

¹⁵⁶ Hayati Soeroredjo dalam . Suyud Margono, dkk., *Kompendium Hukum Yayasan*, Jakarta: BPHN Kementrian Hukum dan HAM RI, 2012, hlm. 17

¹⁵⁷ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, Bandung: Erisco, 1993, hlm. 9

dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan yang tidak mempunyai anggota”.¹⁵⁸

Ketentuan ini dengan tegas menempatkan dan memberikan status yayasan sebagai badan hukum serta tujuannya adalah di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Rumusan semacam ini bersifat imperatif sehingga suatu yayasan tidak dapat didirikan di luar dari bidang-bidang yang telah ditentukan tersebut. Suyud Margono mengungkapkan, meskipun definisi tersebut tidak secara tegas menyatakan Yayasan adalah badan hukum non profit/nirlaba, namun penyebutan secara eksplisit tiga tujuan pendirian yayasan praktis menunjukkan Yayasan sebagai suatu badan hukum nonprofit/nirlaba.¹⁵⁹ Dasar ini pula yang agaknya menjadikan hasil usaha yayasan tidak dapat dibagikan kepada semua organ yayasan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2001 bahwa, *“Yayasan tidak boleh membagikan hasil kegiatan usaha kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas”*, kemudian Pasal 5 juga menyebutkan bahwa, *“Kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang maupun kekayaan lainnya yang diperoleh Yayasan berdasarkan Undang-undang ini, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas, karyawan atau pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap Yayasan”*.

¹⁵⁸ Pasal 1 angka (1) UU 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

¹⁵⁹ Suyud Margono, dkk., *op.cit.*, hlm. 4

Pembacaan terhadap ketentuan-ketentuan yuridis dalam UU Yayasan, Suyud Margono mengemukakan empat prinsip yang ingin diwujudkan, yaitu:¹⁶⁰

- 1) Kemandirian yayasan sebagai Badan Hukum. Yayasan merupakan badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan yang tidak mempunyai anggota. Hal ini memberi makna bahwa kekayaan Yayasan terpisah dari kekayaan pribadi para pendiri. Selain itu, Yayasan merupakan subyek hukum (entitas hukum) mandiri yang tidak bergantung dari keberadaan organ Yayasan. Artinya, organ yayasan bukanlah pemilik yayasan melainkan sebagai pengelola kelangsungan hidup Yayasan. Organ Yayasan bertanggungjawab penuh terhadap pengelolaan kekayaan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan.
- 2) Keterbukaan seluruh kegiatan yang dilakukan yayasan. Pasal 52 ayat (2) UU Yayasan mengatur tentang kewajiban mengumumkan ikhtisar laporan keuangan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia agar dapat diketahui oleh publik, hal ini dimaksudkan sebagai upaya menerapkan prinsip keterbukaan kepada masyarakat mengenai apa yang telah dilakukan oleh yayasan. Jadi pada dasarnya, yayasan merupakan badan hukum yang terbuka, sehingga

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 20-21

masyarakat secara umum memiliki hak untuk mengetahui segala sesuatu yang berkenaan dengan berjalannya hidup suatu yayasan.

- 3) Prinsip akuntabilitas. Penegasan terhadap prinsip keterbukaan (transparansi) di atas, Pasal 49 UU Yayasan juga mengatur tentang kewajiban membuat laporan tahunan sebagai bentuk pertanggungjawaban yayasan kepada donatur, pihak ketiga dan publik.
- 4) Pertanggungjawaban manajemen (*managerial accountability*) merupakan bagian terpenting untuk menciptakan kredibilitas manajemen di yayasan. Pertanggungjawaban ini dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal. Pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) merupakan pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, seperti pertanggungjawaban yayasan kepada pembina yang dilakukan setahun sekali. Sementara pertanggungjawaban horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.¹⁶¹
- 5) Prinsip nirlaba yayasan, sebagai badan hukum yang tidak mencari laba. Dalam dataran teoritis, terdapat beberapa ahli yang memiliki penilaian terhadap istilah “nirlaba” yang digunakan oleh UU Yayasan untuk menggambarkan orientasi yayasan yang tidak pada keuntungan (laba). Rochmat Soemitro, misalnya, berpendapat bahwa yayasan lebih tepat disebut sebagai ‘organisasi tanpa tujuan laba

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 25

(OTTL)' sebagai terjemahan dari *Non Profit Organization*. Menurutnya, istilah OTTL lebih tepat daripada nirlaba, karena kata Nir yang berasal dari bahasa Jawa berarti tanpa, sehingga nirlaba berarti tanpa laba.¹⁶²

b. Pendirian Yayasan dan Pengelolaannya oleh Organ Yayasan

Sebagai suatu badan hukum, cara terbentuknya suatu yayasan sangat bergantung pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak sampai di situ, jika dilihat lebih jauh peraturan perundang-undang yang mengatur tentang yayasan juga memuat ketentuan mengenai operasional yayasan. Hal ini agaknya tidak jauh berbeda dengan pembentukan dan operasionalisasi dari badan hukum lain selain yayasan. Satu sisi, ini merupakan perwujudan dari tanggungjawab untuk mengendalikan keberadaan badan hukum sekalipun masuk kategori privat, namun di sisi lain muncul pula ada kesan negatif bagi beberapa pihak yang menganggap intervensi negara yang terlampau jauh.

Pengaturan tentang yayasan terdapat dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2004. Lebih lanjut, UU tersebut diperinci oleh Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Yayasan.

¹⁶² Rochmat Soemitro sebagaimana dikutip Shanti Wulandari, *Pertanggungjawaban Organ Yayasan Terhadap Kerugian Bidang Pendidikan di Indonesia*, dalam Jurnal Perspektif, Volume XXI No. 1 Tahun 2016 Edisi Januari, hlm. 74

Pasal 9 ayat (1) UU Yayasan menyatakan bahwa, *“Yayasan didirikan oleh satu orang atau lebih dengan memisahkan sebagian harta kekayaan pendirinya, sebagai kekayaan awal”*. Di dalam Penjelasan, lebih lanjut disebutkan bahwa Yang dimaksud kata *“orang”* di sini dapat berupa orang perorangan, bisa juga berupa badan hukum. Pada ayat berikutnya dinyatakan pula bahwa pendirian yayasan dapat juga dilakukan oleh warga negara asing (WNA) dengan petunjuk pendirian lebih lanjut diatur di dalam PP No. 63 Tahun 2008.¹⁶³

Secara teknis, pendirian yayasan dilakukan dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia dan puncaknya adalah terbitnya pengesahan dari Menteri terkait. Menurut Pasal 11 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2004, pengesahan dari Menteri inilah yang akan menandai status badan hukum dari suatu yayasan. Kemudian, ayat (2) dari pasal tersebut menyatakan bahwa pengajuan permohonan pengesahan yayasan dapat ditempuh oleh pendiri atau kuasanya melalui Notaris yang membuat akta pendirian Yayasan. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah pelayanan kepada masyarakat dalam pengajuan permohonan pengesahan akta pendirian yayasan, terutama yang berada di daerah.

Pengesahan yayasan dari Menteri merupakan sesuatu yang sangat penting, meskipun kegiatan yayasan sebetulnya sudah dapat dilakukan dengan dasar akta pendirian yang diterbitkan Notaris. Pengesahan Menteri tersebut, selain untuk mendapatkan statusnya sebagai badan hukum, hal ini

¹⁶³ Lihat Pasal 10 s/d Pasal 14 PP No. 63 Tahun 2008

juga bertujuan agar masyarakat mengetahui bahwa telah didirikannya suatu Yayasan di wilayah tempat mereka tinggal. Dalam Pasal 24 ayat (1) UU Yayasan dikatakan, bahwa: *“Akta pendirian Yayasan yang telah disahkan sebagai badan hukum atau perubahan Anggaran Dasar yang telah disetujui, wajib diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia”*.

Selain teknis pendirian yayasan, UU tentang Yayasan menaruh perhatian besar dalam menjamin terjaganya hakikat pendirian yayasan dan orientasinya sebagai badan hukum nonprofit. Perihal ini dapat dicermati dalam pengaturan tentang dana awal serta kekayaan yayasan, hingga pengurus yayasan yang tidak dalam posisi mencari penghasilan dari yayasan.

Sama seperti pendirian Perseroan Terbatas (PT), pendirian yayasan juga mensyaratkan adanya kewajiban bagi pendiri “menyetorkan” sejumlah uang kepada yayasan, untuk kemudian uang tersebut selanjutnya menjadi modal awal/kekayaan yayasan.¹⁶⁴ Istilah modal awal atau menjadi kekayaan yayasan mengandung arti bahwa pada hakikatnya uang yang disetorkan pendiri yayasan tidak lagi dapat dikatakan sebagai kepemilikan pribadi. Konsekwensinya, jika suatu saat terjadi permasalahan atau sengketa terkait yayasan yang didirikannya (pailit), maka pertanggungjawabannya hanya sebatas pada harta kekayaan yang dimiliki yayasan yang bersangkutan, tidak sampai menimbulkan pertanggungjawaban kepada harta kekayaan para

¹⁶⁴ Menurut Pasal 6 PP No. 63 Tahun 2008, kekayaan awal yayasan ditentukan sejumlah Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) bagi pendiri WNI, sementara yayasan yang didirikan oleh orang asing (WNA), disyaratkan sejumlah Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

pendiri secara pribadi. Lebih jauh, makna filosofis pemisahan modal awal tersebut pada dasarnya sangat berkaitan dengan tujuan pendirian yayasan yang berorientasi nonprofit serta badan hukum yang tidak diformat untuk “memperkaya” para pendiri. Pasal 5 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2004 menegaskan bahwa kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang, maupun kekayaan lain yang diperoleh yayasan, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung, baik dalam bentuk gaji, upah, maupun honorarium, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas. Pada bagian Penjelasan bahkan kembali ditegaskan bahwa “...kekayaan Yayasan sepenuhnya untuk dipergunakan guna mencapai maksud dan tujuan Yayasan, sehingga seseorang yang menjadi anggota Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan bekerja secara sukarela tanpa menerima gaji, upah, atau honorarium”.

Selain berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan, modal usaha yayasan juga bisa berasal dari sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat, wakaf, hibah dan wasiat dan perolehan lainnya. Oleh karena itu yayasan tidak berkewajiban untuk mengembalikan bantuan tersebut dan bisa menggunakan bantuan tersebut sesuai dengan keinginan pihak yang memberikan bantuan.¹⁶⁵

Sebagai subyek hukum bukan manusia, suatu yayasan memerlukan alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kegiatan untuk mencapai

¹⁶⁵ Suyud Margono, *op.cit.*, hlm. 30

tujuan pendirian yayasan. Menurut Pasal 2 UU Yayasan, organ tersebut meliputi: Pembina, Pengurus dan Pengawas.

Pembina adalah organ yayasan yang memiliki kewenangan dalam membuat keputusan mengenai segala hal yang menyangkut yayasan. Dengan posisi demikian, maka keberadaan pembina sangat penting dan turut mempengaruhi kelangsungan kinerja yayasan. Sebab, wewenang yang diembannya sangat besar dan sangat menentukan bagi sebuah yayasan. Menurut Pasal 28 ayat 1, pembina yayasan memiliki wewenang antara lain:¹⁶⁶

- 1) Membuat keputusan mengenai perubahan Anggaran Dasar
- 2) Mengangkat dan memberhentikan anggota Pengurus dan anggota pengawas;
- 3) Menetapkan kebijakan umum yayasan berdasarkan Anggaran Dasar yayasan;
- 4) Mengesahkan program kerja dan rancangan anggaran tahunan yayasan;
- 5) Menetapkan keputusan mengenai penggabungan atau pembubaran yayasan.
- 6) Melakukan evaluasi tentang kekayaan, hak dan kewajiban yayasan selama satu tahun buku.
- 7) Menunjuk likuidator jika yayasan bubar.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm 22

Selanjutnya, operasional yayasan secara teknis-kegiatan dilaksanakan oleh Pengurus yayasan. Pengurus Yayasan merupakan organ Yayasan yang melaksanakan tugas pengurus yayasan (Eksekutif) dan tugas perwakilan Yayasan (Representatif). Pengurus dalam menjalankan tugas kepengurusannya diberikan wewenang yang lingkup dan batasannya ditetapkan dalam Anggaran Dasar Yayasan yang meliputi seluruh tindakan pengurusan dan tindakan representasi serta wajib menjalankan berdasarkan itikad baik, kehati-hatian, kecermatan, dan kesungguhan. Batasan-batasan ini tidak boleh dilanggar oleh pengurus pada saat menjalankan wewenangnya. Tugas-tugas seorang pengurus adalah sebagai berikut:¹⁶⁷

- 1) Bertanggung jawab penuh atas kepengurusan demi tercapainya kepentingan dan tujuan yayasan;
- 2) Mengangkat dan memberhentikan pelaksanaan kegiatan yayasan;
- 3) Menyusun usul rencana penggabungan sekiranya terjadi penggabungan;
- 4) membereskan kekayaan yayasan sekiranya yayasan bubar karena ketentuan Anggaran Dasar.

Pengurus yayasan diangkat dan ditetapkan dalam rapat pembina untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun. Dalam rapat pembina pula, pengurus yayasan dapat diputuskan untuk diberhentikan. Sekalipun pengurus bertanggung jawab penuh atas kepengurusan yayasan, ia harus tunduk pada peraturan-peraturan dan anggaran dasar yayasan dalam

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 23

menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Dalam Pasal 37 dan Pasal 38 UU Yayasan, wewenang pengurus dibatasi antara lain: 1. Tidak boleh menjaminkan hutang kepada yayasan; 2. Tidak boleh mengalihkan kekayaan yayasan dengan persetujuan Pembina; 3. Tidak boleh memanfaatkan kekayaan Yayasan untuk kepentingan pihak lain; 4. Tidak boleh mengadakan perjanjian dengan organisasi yang terafiliasi dengan yayasan dan perangkat yayasan; 5. Tidak boleh mewakili yayasan di pengadilan dalam perkara antara yayasan dengan pengurus dan adanya konflik interest antara pengurus dengan yayasan.

Sementara Pengawas, berdasarkan Pasal 40 UU Yayasan, bertugas untuk mengawasi pekerjaan Pengurus Yayasan. Selain itu, Pengawas juga bertugas memberikan nasehat kepada Pengurus dalam melakukan kegiatan yayasan.

Anggota pengawas yayasan diangkat oleh pembina dalam rapat pembina. Kualifikasi yang dituntut dari pengawas yayasan adalah memiliki kemampuan mengontrol dan menasehati orang lain, kesanggupan melakukan perbuatan hukum dan tidak merangkap jabatan sebagai anggota pengurus dan pembina.

Dalam rangka mencapai tujuannya, yayasan dimungkinkan untuk menjalankan atau melaksanakan kegiatan usaha, termasuk untuk mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam badan usaha. Berdasar pada Pasal 7 UU Yayasan, jelas bahwa hanya kegiatan usaha dari badan usaha yang didirikan yayasan saja yang harus sesuai dengan maksud dan tujuan

yayasan. Sedangkan apabila yayasan ikut serta dalam suatu badan usaha yang didirikan oleh pihak lain, maka kegiatan badan usaha tersebut tidak perlu sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan, baik ketika mendirikan badan usaha maupun ikut serta dalam badan usaha yang didirikan pihak lain, maka kegiatan badan usaha tersebut wajib sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan.¹⁶⁸ Selain itu, kegiatan usaha dari badan usaha tersebut tidak dibenarkan bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶⁹ Dalam Penjelasan Pasal 8, disebutkan bahwa kegiatan usaha dari badan usaha Yayasan mempunyai cakupan yang luas, termasuk antara lain hak asasi manusia, kesenian, olah raga, perlindungan konsumen, pendidikan, lingkungan hidup, kesehatan, dan ilmu pengetahuan.

Hanya saja, Di dalam UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004 tidak ada pengaturan tentang siapa atau pihak mana yang harus memutuskan apakah suatu kegiatan usaha dari badan usaha sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan, serta tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, cakupan kegiatan usaha menimbulkan potensi konflik dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila kegiatan usaha yang dapat didirikan dan/atau diikuti oleh yayasan adalah badan usaha (berbadan hukum) yang bertujuan mencari laba, maka akan menimbulkan pertanyaan apakah ada

¹⁶⁸ *Ibid*, hlm. 8

¹⁶⁹ Lihat Pasal 8 UU Yayasan

badan usaha yang bergerak di bidang hak asasi manusia dan pendidikan yang bertujuan mencari laba.¹⁷⁰

c. Yayasan Sebagai Badan Hukum dalam Penyelenggaraan PTS

Perguruan Tinggi sebagai badan usaha suatu yayasan pada dasarnya mengandung sisi unik karena keterkaitan erat dengan dua kelompok peraturan perundang-undangan, yakni kelompok UU Yayasan dan kelompok UU Pendidikan Tinggi beserta peraturan pelaksana masing-masing. Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi mengatur banyak mengenai penyelenggaraan pendidikan tinggi, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah (pusat) maupun yang diselenggarakan oleh masyarakat (swasta).¹⁷¹

Yayasan sebagai penyelenggara pendidikan tinggi mempunyai dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan kegiatannya sesuai dengan pasal 1 ayat (8) UU Pendidikan Tinggi yang berbunyi: *“Perguruan Tinggi Swasta yang selanjutnya disingkat PTS adalah Perguruan Tinggi yang didirikan dan/atau diselenggarakan oleh masyarakat”*. Masyarakat di sini diartikan sebagai badan penyelenggara berbadan hukum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 60 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi.

Kegiatan pendidikan yang diselenggarakan oleh yayasan merupakan kategori kegiatan sosial karena tujuan untuk memajukan pendidikan sudah pasti termasuk di dalam tujuan sosial kemanusiaan, tanpa mempersoalkan

¹⁷⁰ Suyud Margono, *op.cit.*, hlm. 10

¹⁷¹ Lihat Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) UU Pendidikan Tinggi

asal penerimaan sumbangan pendidikan, atau dengan kata lain sumber penghasilannya, tetapi yang penting adalah tujuannya. Bidang pendidikan merupakan bidang yang paling banyak menggunakan bentuk badan hukum yayasan. Tujuannya adalah untuk mencerdaskan bangsa, memajukan pendidikan dan/atau meningkatkan mutu pendidikan.¹⁷²

2. Peran Yayasan Sebagai Badan Hukum Penyelenggara Perguruan

Tinggi

Pemaparan yang telah dikemukakan di atas menunjukkan bahwa yayasan memiliki kedudukan hukum yang sah menjalankan suatu lembaga pendidikan sebagai badan usahanya. Pada dasarnya, lembaga pendidikan dengan jenis dan tingkatan dapat saja masuk dalam kategori ini, termasuk salah satu yang banyak dijumpai di tanah air yaitu lembaga pendidikan tinggi. Yang menjadi catatan adalah, pendirian dan penyelenggaraan perguruan tinggi oleh suatu yayasan harus melihat ketentuan peraturan perundang-undangan terkait, terutama UU Sisdiknas dan UU Pendidikan Tinggi beserta peraturan-peraturan turunannya. Menurut Pasal 60 UU Pendidikan Tinggi, pendirian perguruan tinggi dapat dilakukan oleh pemerintah (pusat) dan masyarakat. Dalam hal suatu perguruan tinggi didirikan oleh yayasan, maka perguruan tinggi tersebut dapat dipastikan masuk kategori swasta atau secara yuridis disebut dengan Perguruan Tinggi Swasta (PTS).

¹⁷² Anwar Borahima sebagaimana dikutip Siti Anisa, *Implikasi Yuridis Batalnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Terhadap Yayasan Perguruan Tinggi Swasta di Indonesia*, Laporan Penelitian, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2014, hlm. 27

Kedudukan pengurus yayasan dalam penyelenggaraan PTS, Pasal 7 ayat (3) UU No. 16 Tahun 2001 menegaskan bahwa, *“Anggota Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan dilarang merangkap sebagai Anggota Direksi atau Pengurus dan Anggota Dewan Komisaris atau Pengawas dari badan usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2)”*. Atas dasar ini pula, dalam penyelenggaraan dan pengelolaan PTS, yayasan yang mendirikan PTS membentuk badan atau suatu organisasi yang mengurus badan usaha tersebut di luar personil yang sudah menjadi bagian dari organ yayasan. Meskipun demikian, bukan berarti pengurus yayasan tidak memiliki porsi peran sama sekali dalam penyelenggaraan dan pengelolaan PTS, sebaliknya yayasan memiliki peran yang sangat besar terhadap suatu perguruan tinggi.

Dalam UU Perguruan Tinggi maupun peraturan-peraturan pelaksanaannya, yayasan termasuk salah satu badan hukum yang disebut sebagai Badan Penyelenggara PTS.¹⁷³ Ketentuan badan penyelenggara sendiri secara yuridis ditentukan memiliki porsi kewenangan yang sangat besar, sehingga tidak salah jika dikatakan bahwa badan penyelenggara adalah pihak pemuncak pemegang kebijakan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan PTS.

Kewenangan badan penyelenggara PTS (dalam konteks penelitian ini adalah yayasan), dapat dilihat dengan lebih jelas dengan merujuk pada ketentuan Pasal 21 PP No. 4 Tahun 2014 yang mengatur tentang lingkup pengelolaan perguruan tinggi. Menurut pasal tersebut, pengelolaan perguruan tinggi meliputi empat hal, yakni: a. otonomi Perguruan Tinggi; b. pola

¹⁷³ Lihat Pasal 60 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi jo. Pasal 1 angka 19 PP No. 4 Tahun 2014

Pengelolaan Perguruan Tinggi; c. tata kelola Perguruan Tinggi; dan d. akuntabilitas publik. Dalam keempat lingkup pengelolaan perguruan tinggi ini bisa didapati peran sentral dari yayasan sebagai badan penyelenggara PTS.

a. Otonomi Perguruan Tinggi

Pasal 26 PP No. 4 Tahun 2014 yang mengatur tentang otonomi PTS menyatakan bahwa: *“Otonomi pengelolaan pada PTS diatur oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Penggunaan istilah “otonomi perguruan tinggi” dalam pasal ini berbeda dengan Pasal 67 UU Perguruan Tinggi yang menggunakan istilah “penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi”,¹⁷⁴ bahkan dengan bunyi Pasal 21 PP No. 4 Tahun 2014 yang menggunakan istilah “otonomi perguruan tinggi”. Namun, jika melihat pasal-pasal lain yang mengatur hal tersebut tampak ada kesamaan, yakni mengatur tentang otonomi perguruan tinggi dalam bidang akademik dan nonakademik dengan masing-masing rincian lingkup keduanya.¹⁷⁵ Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini pula bisa didapati penegasan peran yayasan sebagai badan penyelenggara PTS, yakni sebagai penentu (yang mengatur) kebijakan.

¹⁷⁴ Selengkapnya Pasal 67 UU Perguruan Tinggi berbunyi: *“Penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 pada PTS diatur oleh badan penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Istilah ‘penyelenggaraan’ yang digunakan pasal ini dapat menimbulkan kebingungan, apabila dibandingkan dengan pasal berikutnya yakni Pasal 68 UU Pendidikan Tinggi jo. Pasal 21 PP No. 4 Tahun 2014. Pasal 21 PP No. 4 Tahun 2014 lebih tepat disebut sebagai penjabaran dari 68 UU Perguruan Tinggi karena sama-sama menggunakan istilah pengelolaan perguruan tinggi. Namun, hal ini akan menjadi kabur ketika materi yang diatur pada Pasal 67 UU Perguruan Tinggi sama seperti materi dalam Pasal 21 PP No. 4 Tahun 2014.

¹⁷⁵ Rincian otonomi dalam bidang akademik dan non akademik, dapat dilihat kembali paparan pada sub bab sebelumnya.

b. Pola Pengelolaan Perguruan Tinggi

PP No. 4 Tahun 2014 tidak secara eksplisit mendefinisikan dan menentukan lingkup pola pengelolaan perguruan tinggi. Namun, Pasal 27 PP No. 4 Tahun 2014 yang mengatur tentang hal tersebut menentukan beberapa hal yang dapat dikategorikan masuk dalam lingkup pola pengelolaan perguruan tinggi, yakni terkait keuangan, ketentuan mengenai kinerja dan evaluasi kinerja.¹⁷⁶ Pada ayat (7) pasal tersebut menyatakan bahwa, *“Pola pengelolaan PTS ditetapkan oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Dalam bagian Penjelasan, diuraikan lebih lanjut bahwa *“Yang dimaksud dengan “ketentuan peraturan perundang-undangan” antara lain peraturan perundang-undangan mengenai yayasan, wakaf, atau perkumpulan”*.

c. Tata Kelola Perguruan Tinggi

PP No. 4 Tahun 2014 mengatur secara eksplisit dan terbatas pada organisasi setiap perguruan tinggi, yang sekaligus membatasi bahwa tata kelola yang dimaksud hanya terkait dengan organisasi. Peran badan penyelenggara dalam hal ini diatur dalam Pasal 31 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: *“Organisasi PTS ditetapkan oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Berbeda dengan dua item sebelumnya, pengaturan tentang organisasi yang akan melaksanakan tata kelola perguruan tinggi dalam PP No. 4 Tahun 2014 diperintahkan untuk diatur lebih lanjut di dalam Statuta Perguruan Tinggi.

¹⁷⁶ Ketentuan ini sebenarnya ditujukan kepada PTN, PTN Badan Hukum dan PTS Layanan Umum. Namun, PTS yang juga diatur bersamaan dalam pasal tersebut menggambarkan bahwa perihal lingkup pola pengelolaan perguruan tinggi di PTN juga meliputi PTS

Ayat (2) pasal tersebut berbunyi: *“Ketentuan mengenai organisasi dan tata kelola PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Statuta masing-masing PTS yang ditetapkan dengan peraturan Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*.

Sekali lagi, baik organisasi yang akan melaksanakan tata kelola perguruan tinggi ditentukan dan ditetapkan oleh badan penyelenggara.

d. Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas perguruan tinggi merujuk pada bentuk pertanggungjawaban organ pelaksana perguruan tinggi secara publik. Menurut Pasal 33 PP No. 4 Tahun 2014, akuntabilitas perguruan tinggi diwujudkan melalui pemenuhan atas: a. Kewajiban untuk menjalankan visi dan misi pendidikan tinggi nasional; b. Target kinerja yang ditentukan oleh badan penyelenggara PTS; dan c. Standar nasional pendidikan tinggi melalui penerapan sistem penjaminan mutu Pendidikan Tinggi.

Dalam konteks PTS, pemenuhan hal tersebut disampaikan kepada badan penyelenggara sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam bentuk laporan tahunan. Sama seperti organisasi dan tata kelola, akuntabilitas publik perguruan tinggi juga dimanatkan oleh PP No. 4 Tahun 2014 untuk diatur lebih lanjut di dalam Statuta masing-masing perguruan tinggi.

BAB III

GAMBARAN KASUS PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVERSITAS GUNUNG LEUSER (UGL) KUTACANE

A. Sejarah Singkat Pendirian dan Perjalanan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane di Bawah Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL)

Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) Kutacane berdiri pada tahun 1993 berdasar pada Akte Pendirian Nomor 92 tanggal 19 Januari 1993 oleh Notaris Husni Usman, SH di Banda Aceh. Pendirian yayasan ini dipelopori oleh Bupati Aceh Tenggara saat itu, Syahbuddin Baduali Putra bersama beberapa personil lainnya yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS). Merujuk pada Akte Pendirian tersebut tercantum 5 (lima) maksud dan tujuan pendirian yayasan, yang secara umum diproyeksikan untuk mendukung program Pemerintah di bidang sosial dan pendidikan.

Dalam kondisi demikian, maka perangkat kepengurusan YPGL sejak semula diduduki dan dijalankan oleh personil yang berasal dari perangkat pemerintah daerah. Ketua Badan Pengurus Yayasan pada tahun 1993, secara *ex officio* dijabat oleh Bupati Aceh Tenggara, dengan pelaksanaan tugas sehari-hari dilakukan oleh suatu Badan Pengurus Harian yang juga diduduki oleh personil dengan status sebagai PNS Kabupaten Aceh Tenggara. Dari sisi kepengurusan yayasan, kondisi semacam ini terus berjalan hingga saat ini meskipun terdapat beberapa perubahan yang terbilang tidak substantif.

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, maka setelah diperbarui untuk kelima kalinya, terakhir akte notaris yayasan oleh Notaris Sarlinawati, SH

di Kutacane Nomor 16 tanggal 27 Juli 2010 tentang Pengurus Yayasan yang terdiri dari tiga unsur yaitu Dewan Pembina, Dewan Pengurus dan Dewan Penasehat. Dewan Pembina secara *ex officio* adalah Bupati Aceh Tenggara, Ketua DPRK Aceh Tenggara, Wakil Bupati Aceh Tenggara dan Sekretaris Daerah Kabupaten Aceh Tenggara. Para pejabat tersebut di dalam akte notaris tanpa mencantumkan jabatan sesuai dengan ketentuan pembuatan akte notaris dari Kemenkum dan HAM RI. Hal ini lebih bersifat formalitas dalam penulisan akta notaris, sebab riilnya masih tetap sama, yakni pejabat daerah yang menduduki jabatan di YPGL, baik pada posisi Dewan Pembina, Pengurus maupun Pengawas YPGL. Hal yang sama juga dilakukan dalam pembuatan Akte Pendirian Yayasan Pendidikan Gunung Leuser pada tahun 2010, tidak dicantumkan sekaligus jabatan dari nama-nama personil penyelenggara yayasan. Sebagai catatan, terbitnya Akte Pendirian tahun 2010 ini agaknya perlu penjelasan lebih lanjut sehingga kedudukannya menjadi lebih terang apakah dalam rangka menggantikan Akte Pendirian YPGL tahun 1993, atau sama sekali baru.

Berdasarkan Akte Pendirian YPGL tahun 2010 ini, tercatat badan penyelenggara YPGL adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Susunan Kepengurusan Yayasan Pendidikan Gunung Leuser

PEMBINA		PENGURUS		PENGAWAS
Ketua	Ir. Hasanuddin B, MM	Ketua Umum	Drs. Syahbudin BP	Drs. Salidin Husein
Anggota	Drs. H. Syamsul Bahri M. Salim Fakhri, SE., MM Drs. Hasanuddin Darjo	Ketua	Ramlan, S.Ag	
		Sekretaris Umum	Drs. Musa Desky, SE	
		Sekretaris	Sudirman, SH	
		Bendahra Umum	Lutfieka, SE., MS	

		Bendahara	Syukur Selamat Karo-Karo, SE., MS.	
--	--	-----------	--	--

Sumber: Akta Nomor 10, tanggal 10 Juli 2010, tentang Akte Pendirian Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (Diolah)

Dari sisi lain, kepengurusan dengan format seperti ini menunjukkan bahwa YPGL tidak terlepas dari pemerintahan daerah Kabupaten Aceh Tenggara hingga saat ini. Secara eksplisit, istilah yang berkembang di masyarakat dan digunakan juga di dalam dokumen-dokumen resmi yayasan, bahwa YPGL adalah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tenggara. Perihal perubahan akta pendirian yayasan tersebut dengan tidak mencantumkan nama jabatan pendiri, memang sempat menyulut spekulasi di daerah ini, beriringan dengan berkembangnya anggapan bahwa YPGL miliki pribadi pendiri. Meskipun, peraturan perundang-undangan sejatinya menuntut demikian. Pihak yayasan sampai memformalisasi melalui Akte Nomor 48 tanggal 28 maret 2011, berjudul Surat Pernyataan antara lain berisi penegasan para pejabat tersebut bahwa yayasan merupakan milik Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara dan bukan milik pribadi dan ahli warisnya.

Posisi Pemerintah Daerah sebagai pemilik yayasan sebetulnya telah terwujud sejak awal YPGL berdiri, antara lain berupa subsidi biaya operasional yayasan dan perguruan tinggi yang merupakan badan usaha yayasan. Demikian pula halnya, dalam pembangunan sarana dan prasarana perkuliahan yang rutin dibantu oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara dan Pemerintah Provinsi Aceh hingga kini. Dalam perkembangannya, sumber biaya yayasan turut berkembang secara signifikan beriringan dengan semakin meningkatnya jumlah

mahasiswa perguruan tinggi dalam lingkup YPGL dan bantuan dari Kopertis Wilayah I Aceh-Sumut di Medan.¹⁷⁷

Sebagai badan hukum yang bergerak di bidang pendidikan, pada tahun 1993 yayasan mengusulkan pendirian Universitas Gunung Leuser (UGL) kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI di Jakarta. Namun karena belum memenuhi syarat sebagai Universitas, Direktorat Pendidikan Tinggi saat itu menyarankan agar YPGL mendirikan sekolah tinggi dan akademi terlebih dahulu untuk sementara waktu sembari memenuhi persyaratan sebagai universitas. Menindaklanjuti saran Dirjen Dikti tersebut akhirnya diterbitkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 133/D/O/1993, tanggal 3 September 1993 untuk Sekolah Tinggi Ilmu Pertanian (STIP) Gunung Leuser Kutacane dan Surat Keputusan Nomor 143/D/O/1993, tanggal 3 September 1993 untuk Akademi Manajemen Gunung Leuser Kutacane.

Dalam perjalanannya, tiga perguruan tinggi berjenis Sekolah Tinggi turut didirikan sebagai bagian dari PTGL Kutacane. Di sisi lain, Akademi Manajemen yang sudah berjalan ternyata tidak dapat dilanjutkan operasionalnya sejak tahun 2000, karena tidak memiliki mahasiswa yang cukup. Dengan demikian terdapat empat sekolah tinggi yang menjadi badan usaha YPGL. Empat perguruan tinggi tersebut, secara sosiologis, lazim atau populer disebut dengan Perguruan Tinggi Gunung Leuser (PTGL) Kutacane, untuk menunjukkan bahwa keempat perguruan

¹⁷⁷ Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, *Kronologis Pendirian Universitas Gunung Leuser Kutacane*, Berkas YPGL Kutacane, 2011, hlm. 4

tinggi tersebut berada dalam satu koordinasi dan kendali yayasan yang didirikan Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara. Selengkapnya adalah sebagai berikut:¹⁷⁸

1. Sekolah Tinggi Ilmu Pertanian (STIP) Gunung Leuser Kutacane dengan Program Studi Agronomi (S1) dan Hama Penyakit Tanaman (S1), izin Mendikbud RI Nomor 133/D/O/1993. Kedua Prodi ini mulai tahun akademik 2009/2010 telah digabung menjadi Prodi Agroteknologi (S1).
2. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Gunung Leuser Kutacane dengan izin Mendiknas RI Nomor 256/D/O/2000 dengan Program Studi Ekonomi Manajemen (S1), Ekonomi Pembangunan (S1) dan Ekonomi Akuntansi (S1).
3. Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP) Gunung Leuser Kutacane dengan Program Studi Pendidikan Biologi (S1) dan Pendidikan Kepelatihan Olahraga (S1) dengan izin Mendiknas Nomor 091/D/O/2001.
4. Sekolah Tinggi Ilmu Teknik (STIT) Gunung Leuser dengan Program Studi Teknik Sipil (S1), Teknik Industri (S1) dan Teknik Elektro (S1) dengan izin Mendiknas RI Nomor 39/D/O/2004.

Sejak awal pendirian YPGL, telah terdapat niat kelak perguruan tinggi sebagai badan usaha yayasan tersebut akan menjadi lembaga pendidikan yang maju dan berkualitas sehingga benar-benar dapat menjadi bagian yang mendukung pelaksanaan program pemerintah setempat. Pada tahun 2009, pihak yayasan pun menempuh upaya untuk menggabungkan empat sekolah tinggi yang ada menjadi satu universitas. Upaya tersebut menemui hasilnya pada tahun 2011,

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 1

beriringan dengan terbitnya Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor No. 41/D/O/2011 tertanggal 3 Maret 2011, tentang Penggabungan STIP Gunung Leuser, STIE Gunung Leuser, STKIP Gunung Leuser dan STIT Gunung Leuser menjadi Universitas Gunung Leuser (UGL) di Kutacane, Aceh Tenggara. Berdasarkan surat keputusan tersebut, terdapat 4 fakultas dengan 9 program studi, yaitu: Fakultas Pertanian dengan Program Studi Agroteknologi (S1); Fakultas Ekonomi, dengan Program Studi Ekonomi Manajemen (S1), Ekonomi Pembangunan (S1) dan Ekonomi Akuntansi (S1); Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan dengan Program Studi Pendidikan Biologi (S1) dan Pendidikan Kepelatihan Olahraga (S1); serta Fakultas Teknik dengan Program Studi Teknik Sipil (S1), Teknik Industri (S1) dan Teknik Elektro (S1).¹⁷⁹

Perubahan status ini membawa konsekwensi akan kebutuhan pimpinan universitas yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan sekaligus kebutuhan institusi. Melalui upaya yang dilakukan, maka pada tahun 2011 dilantik Rektor UGL Kutacane atas nama Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS melalui sebuah surat Keputusan Pengurus YPGL Kutacane.

B. Kronologis Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor UGL Periode 2011-2015 dan Peran Bupati Aceh Tenggara

Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS diangkat menjadi Rektor UGL 22 Desember 2011 melalui Surat Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.226/YPGL/XII/2011, tertanggal 22 Desember 2011. Proses

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 3

yang dilalui pihak YPGL hingga terbitnya penetapan Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL terbilang singkat, meskipun upaya yang dilakukan cukup berliku. Upaya tersebut bahkan sampai melibatkan institusi lain di luar daerah Kabupaten Aceh Tenggara.

Pasca terbitnya Surat Keputusan Menteri Pendidikan tentang Penggabungan empat Sekolah Tinggi milik YPGL menjadi Universitas Gunung Leuser pada 3 Maret 2011, pihak YPGL mulai melakukan penelusuran sosok yang memimpin UGL di dalam maupun di luar daerah Kabupaten Aceh Tenggara. Tidak lama berselang, muncul nama Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS yang diproyeksikan mengisi jabatan tertinggi di universitas tersebut. Prof. Hasnudi sendiri adalah seorang Guru Besar di Universitas Sumatera Utara (USU) Medan yang secara fungsional merupakan Dosen di Fakultas Pertanian USU. Dengan kondisi ini, maka komunikasi secara lisan dan tertulis pertama sekali dilakukan dengan pihak kampus USU, baik tingkat fakultas maupun universitas. Hanya saja, komunikasi tersebut dilakukan bukan dilakukan oleh Ketua Umum Yayasan, melainkan oleh Ir. Hasanuddin Beruh, MM yang merupakan Ketua Dewan Pembina YPGL dan sekaligus Bupati Aceh Tenggara.

Menurut Prof. Hasnudi, dalam menjalin komunikasi yang dilakukan pada saat itu Hasanuddin Beruh bertindak sebagai Bupati Aceh Tenggara, sementara Drs. Syahbuddin BP selaku Ketua Umum YPGL tidak berperan secara langsung, terutama pada masa-masa awal komunikasi dilakukan.¹⁸⁰ Secara tersirat, hal ini dibenarkan oleh Hasanuddin Beruh dalam sesi wawancara Penulis dengan yang

¹⁸⁰ Wawancara Penulis dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Sumatera Utara yang dilakukan pada, Minggu, 22 Mei 2016

bersangkutan. Menurut Hasanuddin, salah satu pertimbangan pilihan sebagai Rektor UGL jatuh kepada Prof. Hasnudi adalah adanya kesesuaian (sinkron) dengan keinginan dan program Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tenggara untuk mengembangkan Fakultas Pertanian yang telah ada di UGL.¹⁸¹ Tidak hanya secara lisan, peran Bupati Aceh Tenggara juga ditunjukkan secara tertulis dalam bentuk surat formal yang dikirim kepada pihak USU Medan.

Setelah komunikasi secara lisan dengan Prof. Hasnudi menemui kesepakatan, Hasanuddin melayangkan surat resmi sebagai Bupati Aceh Tenggara, Nomor: 800/436 tanggal 4 April 2011 kepada Rektor USU perihal Permintaan untuk Menjadi Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Atas Nama Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS. Surat Bupati Aceh Tenggara tersebut mendapat sambutan positif dari pihak USU yakni dengan memberikan izin kepada yang bersangkutan sesuai dengan surat permohonan. Namun, khusus dari Dekan Fakultas Pertanian USU memberi catatan bahwa izin yang diberikan kepada Prof. Hasnudi tersebut dengan tidak mengabaikan tugas pokoknya sebagai Guru Besar di USU dan pengajar di Fakultas Pertanian.¹⁸²

Catatan dari Dekan Fakultas Pertanian USU ini mengiringi kesepakatan antara pihak USU dengan Bupati Aceh Tenggara yang menjadi pihak pemohon, terutama berkaitan dengan jam keberadaan Prof. Hasnudi di UGL baik sebagai Rektor maupun pengajar. Tentang hal tersebut, kedua belah pihak menyepakati

¹⁸¹ Wawancara Penulis dengan Ir. Hasanuddin Beruh, bertempat di Ruang Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016

¹⁸² Surat balasan Dekan Fakultas Pertanian USU tertanggal 7 April 2011 perihal Izin menjadi Rektor Universitas Gunung Leuser

bahwa Prof. Hasnudi akan aktif di UGL selama 3 (tiga)¹⁸³ hari atau lebih kurang 20 jam dalam seminggu. Kesepakatan ini pula yang antara lain menjadi pertimbangan utama kesediaan Prof. Hasnudi menerima tawaran tersebut, disamping kesediaan USU memberi izin. Hanya saja, kesepakatan tersebut tidak dilakukan secara tertulis melainkan hanya secara lisan.¹⁸⁴

Setelah surat dari USU tentang pemberian izin tersebut, sejak Mei 2011 Prof. Hasnudi sudah mulai aktif di UGL Kutacane sebagai Penjabat Rektor berdasar Surat Keputusan YPGL Nomor: KEP./30/YPGL/V/2011 dengan masa tugas selama satu tahun. Namun belum genap masa tugas tersebut, berdasarkan Keputusan Pengurus YPGL Kutacane Nomor: Kep. 226/YPGL/XII/2011, Prof. Hasnudi telah diangkat menjadi Rektor UGL secara definitif untuk periode 2011-2015, tepatnya 22 Desember 2011 hingga 22 Desember 2015.

Sekitar dua tahun pelaksanaan tugas dan kewajiban Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL relatif stabil, namun pada tahun ketiga mulai terjadi persoalan yang bersifat internal, salah satu yang paling vital adalah mengenai waktu atau jam keberadaan Rektor di kampus UGL yang dianggap tidak memadai. Hal ini pula yang mendorong Pengurus dan Pembina Yayasan melakukan evaluasi kinerja Rektor UGL pada 15 Januari 2015 di Kantor Bupati Aceh Tenggara.

¹⁸³ Wawancara Penulis dengan Ir. Hasanuddin Beruh, bertempat di Ruangan Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016. Kesepakatan mengenai ketentuan jam berada di UGL bagi Prof. Hasnudi ini juga diakui oleh Drs. Syahbudin BP (Ketua Umum YPGL). Hanya saja, ia lebih lanjut mengkonfirmasi bahwa ketentuan tersebut kerap dilanggar oleh Prof. Hasnudi. Wawancara Penulis dengan Drs. Syahbudin BP, bertempat di Gedung Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane pada, Kamis, 30 Mei 2016

¹⁸⁴ Ketika Penulis mengkonfirmasi hal ini, Prof. Hasnudi mengaku telah mengirim surat kepada Ketua Umum YPGL mengenai kesepakatan sekaligus penegasan jam keberadaannya di UGL, yakni 3 hari dalam satu minggu. Wawancara Penulis dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Sumatera Utara yang dilakukan pada, Minggu, 22 Mei 2016

Sehari berselang, yakni pada tanggal 16 Januari 2015 hasil Rapat Terpadu antara Pembina, Pengurus Yayasan dan Pihak Rektorat UGL Kutacane ini ditindaklanjuti oleh Ketua Umum Yayasan dengan mengirimkan surat kepada Prof. Hasnudi. Surat Ketua Umum Yayasan dengan Nomor: 03/YPGL/I/2015 pada pokoknya berisi dua hal, yaitu: *pertama*, penilaian dan koreksi terhadap kinerja Rektor yang dipandang kurang mampu memberi pencerahan terhadap UGL. *Kedua*, meminta kepada Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL untuk menentukan pilihan apakah terus bertugas sebagai Rektor UGL dengan syarat harus hadir setiap hari kerja di Kampus UGL, atau dengan suka rela mengundurkan diri dari jabatan tersebut. Dua opsi (pilihan) tersebut sudah harus ditentukan oleh yang bersangkutan (Prof. Hasnudi) dan menyampaikannya kepada Yayasan paling lambat 2 atau 3 hari setelah surat itu diterima.¹⁸⁵

Menanggapi surat Yayasan tersebut, Prof. Hasnudi yang saat itu masih menjabat sebagai Rektor UGL mengirimkan jawaban melalui surat pada 19 Januari 2015. Melalui surat yang dikirimkan itu, Rektor UGL pada prinsipnya menyetujui syarat yang disampaikan kepadanya untuk aktif setiap hari kerja di UGL, namun bersamaan dengan itu pula ia mengajukan setidaknya 7 (tujuh) syarat untuk dipenuhi oleh pihak Yayasan. Keadaan menjadi bertambah sulit karena pada hari dan tanggal yang sama dengan surat Prof. Hasnudi, dilangsungkan pula Rapat Senat Istimewa dengan agenda utama: Pemberhentian

¹⁸⁵ Berdasarkan hasil wawancara Penulis dengan Hasanuddin Beruh, Syahbudin BP selaku Ketua Umum YPGL dan Prof. Hasnudi, sebelum Rapat Terpadu dilaksanakan dan hasil rapat tersebut disampaikan melalui surat Ketua Umum YPGL, telah dilakukan pembicaraan mengenai kondisi UGL yang banyak dikeluhkan civitas akademik beberapa waktu terakhir. Hanya saja, persoalan yang disampaikan serta solusi yang ditawarkan para pihak ini berbeda antara satu dengan yang lain.

Dengan Hormat Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane Masa Jabatan 2011-2015. Pelaksanaan Rapat Senat Istimewa ini merujuk dan menindaklanjuti Surat Ketua Umum YPGL kepada Prof. Hasnudi tanggal 16 Januari 2015. Hasilnya, Rapat Senat Istimewa menyatakan ‘setuju untuk memberhentikan dengan hormat Saudara Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS dari jabatan Rektor UGL Kutacane. Untuk menindaklanjuti hasil ini, Rapat Senat Istimewa juga merekomendasikan tiga hal, dua diantaranya yakni:

1. Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane segera menerbitkan surat keputusan pemberhentian tersebut;
2. Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane segera menemui Bupati Aceh Tenggara Ir. Hasanuddin Bruh, MM selaku Ketua Dewan Pembina Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane agar Bupati Aceh Tenggara tersebut mengirimkan surat Pengembalian Prof. Hasnudi ke USU Medan.

Benar saja, pada hari dan tanggal yang sama pula dengan Rapat Senat Istimewa tersebut terbit dua surat lainnya, yakni: 1. Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 420/37/2017 yang ditujukan kepada Rektor USU Medan, perihal Pengembalian Dosen USU (an. Prof. Dr. Ir. Hasnudi); 2. Surat Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane (an. Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS).

Melihat kronologi surat menyurat ini, terdapat beberapa catatan yang perlu dikemukakan.

- ✓ *Pertama*, pilihan yang diberikan melalui surat Ketua Umum Yayasan sebagai hasil evaluasi dan koreksi atas kinerja Rektor UGL khususnya mengenai jam aktif di kampus UGL, berbeda dengan kesepakatan awal antara Bupati Aceh Tenggara dengan Prof. Hasnudi ketika proses negosiasi dilakukan. Sebagaimana telah dikemukakan, pada saat komunikasi awal dilakukan, telah ada kesepakatan mengenai jam aktif Prof. Hasnudi sebagai Rektor di UGL yakni selama 3 (tiga) hari atau lebih kurang 20 jam dalam seminggu. Hal tersebut berkaitan dengan posisi sebagai dosen dan guru besar di USU. Hanya saja, kesepakatan itu dilakukan secara lisan dan dalam perjalanannya evaluasi dalam Rapat Terpadu menyimpulkan bahwa ketentuan jam aktif tersebut tidak memadai.
- ✓ *Kedua*, penentuan waktu untuk menjawab Surat Ketua Umum YPGL yakni ‘2 atau 3 hari setelah surat diterima’ cukup unik karena peristiwa yang terjadi kemudian memiliki kaitan yang erat. Faktanya, Surat Bupati Aceh Tenggara tentang pengembalin Prof. Hasnudi ke USU dan Surat Keputusan Pengurusan YPGL tentang pemberhentian secara hormat Rektor UGL terbit pada tanggal 19 Januari yang notabene adalah batas waktu akhir respon atau jawaban dari Prof. Hasnudi untuk menentukan pilihan. Dengan kondisi ini, maka patut untuk diduga bahwa surat balasan dari Prof. Hasnudi belum diterima dan dibaca sampai dua surat tersebut diterbitkan, atau sudah diterima namun tidak menjadi bahan pertimbangan sehingga dua surat tersebut tetap juga diterbitkan.

- ✓ *Ketiga*, salah satu pertimbangan dalam Surat Keputusan Pengurus YPGL adalah Surat Bupati Aceh Tenggara ke Rektor USU tentang pengembalian Prof. Hasnudi. Secara kronologis dapat disimpulkan bahwa Surat Bupati tersebut diterbitkan lebih awal (mendahului) dari Surat Keputusan Pengurus YPGL. Secara administratif, hal ini menarik karena berkaitan dengan kemandirian yang dimiliki oleh suatu Yayasan dalam menentukan kebijakan internal kelembagaannya.

Pasca penerbitan Surat Bupati Aceh Tenggara dan Surat Keputusan Pengurus YPGL, kondisi UGL sempat dirundung kekhawatiran, terutama di kalangan mahasiswa. Sebab, kondisi ini akan berkaitan langsung dengan legalitas ijazah yang akan diterbitkan. Pelaksana Tugas Rektor dianggap tidak memadai untuk melakukan hal tersebut.¹⁸⁶ Namun begitu, tidak lama berselang kondisi ini disusul dengan penetapan Dr. Ahadin, M.Ed sebagai Rektor UGL yang baru. Penetapan tersebut berdasar pada Surat Keputusan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep.44/YPGL/IV/2015, tertanggal 10 April 2015, tentang Pengangkatan Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane Masa Jabatan 2015-2019.

C. Ketentuan Internal UGL Mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian

Rektor

Sebagai perguruan tinggi swasta (PTS),¹⁸⁷ mekanisme penyelenggaraan dan pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane merujuk pada

¹⁸⁶ Lihat, <http://aceh.tribunnews.com/2015/01/28/mahasiswa-ugl-demo-kampus>

¹⁸⁷ Pasal 1 angka 8 UU 12/2012 berbunyi: "*Perguruan Tinggi Swasta yang selanjutnya disingkat PTS adalah Perguruan Tinggi yang didirikan dan/atau diselenggarakan oleh masyarakat*". Lihat kembali pembahasan dalam Bab II

ketentuan internal yang diatur di dalam Statuta. Pasal 1 angka 16 PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi mendefinisikan statuta sebagai berikut:

“Statuta adalah peraturan dasar Pengelolaan Perguruan Tinggi yang digunakan sebagai landasan penyusunan peraturan dan prosedur operasional di Perguruan Tinggi”

Dalam konteks penyelenggaraan otonomi PTS, Statuta menjadi salah satu elemen paling penting karena di dalamnya memuat ketentuan mengenai otonomi PTS baik bidang akademik maupun bidang non akademik. Menurut Pasal 66 UU 12/2012 jo. Pasal 31 ayat (2) PP 4/2014, ketentuan mengenai organisasi dan tata kelola PTS diatur dalam Statuta masing-masing PTS yang ditetapkan dengan peraturan Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perihal organisasi dan tata kelola perguruan tinggi merupakan bagian dari elemen otonomi perguruan tinggi, yang juga berarti PTS secara mandiri menetapkan ketentuan-ketentuan mengenai hal-hal tersebut termasuk dalam penentuan dan pemberhentian Rektor.

Sebagaimana dipaparkan di atas, UGL Kutacane baru terbentuk pada tahun 2011 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor No. 41/D/O/2011 tertanggal 3 Maret 2011. Sejak saat itu, Statuta UGL mulai dibentuk dan disahkan untuk pertama kali pada 23 Juni 2011 (selanjutnya ditulis: Statuta tahun 2011). Dalam perjalanannya, Statuta ini mengalami perubahan yang ditetapkan pada 5 Februari 2015 (selanjutnya ditulis: Statuta tahun 2015).

Dari sisi materi, Statuta ini telah memuat ketentuan-ketentuan minimal sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) PP 4/2014. Salah satu materi yang

diatur di dalamnya adalah mengenai pengangkatan dan pemberhentian Rektor UGL yang diatur dalam Bab VI berjudul Organisasi, khususnya pada Pasal 28 tentang Pimpinan Universitas.

Pasal 28 ayat (5) Statuta tahun 2011 berbunyi: *“Rektor diangkat dan diberhentikan oleh Pengurus Yayasan dengan pertimbangan Senat Universitas dan Dewan Pembina”*. Sebelumnya, pada Pasal 28 ayat (3) dinyatakan bahwa, *“Rektor bertanggung jawab kepada Senat Universitas dan Pengurus Yayasan serta masalah akademik juga bertanggung jawab kepada Menteri Pendidikan Nasional”*.

Ketentuan pasal tersebut memberi gambaran secara eksplisit mengenai pihak-pihak yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian Rektor UGL, yakni Pengurus Yayasan, Senat Universitas dan Dewan Pembina. Merujuk pada bunyi Pasal 28 ayat (5), maka hanya Pengurus Yayasan yang berkaitan secara langsung dalam pengangkatan dan pemberhentian Rektor. Sementara Senat Universitas dan Dewan Pembina memiliki hubungan yang tidak langsung, berupa pemberi pertimbangan kepada Pengurus Yayasan dalam bertindak untuk mengangkat dan memberhentikan Rektor.

Ketentuan pengangkatan dan pemberhentian Rektor UGL dalam Pasal 28 ayat (5) tersebut lebih lanjut dijabarkan dalam Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane. Pasal 4 peraturan ini berisi ketentuan mengenai mekanisme pengangkatan Rektor yang dibagi menjadi empat tahap, yakni tahap penjaringan bakal calon; tahap penyaringan calon; tahap pemilihan

calon; dan tahap pengangkatan. Dua tahap pertama menjadi domain Senat Universitas dengan dasar penugasan dari yayasan (Pasal 5 ayat (1). Pemilihan Rektor dilakukan oleh Yayasan dan Senat Universitas dalam suatu sidang dengan menggunakan mekanisme suara terbanyak. Lebih lanjut, Yayasan menetapkan pengangkatan Rektor terpilih melalui suatu surat keputusan (Pasal 5 ayat 2)). Ketentuan mengenai syarat (Pasal 3) dan mekanisme pengangkatan Rektor UGL tersebut tentu saja tidak berlaku dalam proses penentuan Rektor UGL pertama sekali untuk periode 2011-2015 karena baru terbit kemudian.

Adapun terkait dengan pemberhentian Rektor UGL, Pasal 9 Peraturan Ketua Umum YPGL menentukan mengenai sebab dan wewenang pemberhentian Rektor UGL. Bunyi pasal tersebut, selengkapnya sebagai berikut:

- (1) *Rektor diberhentikan dari jabatan karena:*
 - a. *Berhalangan tetap;*
 - b. *Permohonan sendiri;*
 - c. *Masa jabatan berakhir*
 - d. *Dipidana berdasarkan keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan perbuatan yang diancam pidana kurungan;*
 - e. *Dibebaskan dari jabatan dosen tetap yayasan*
- (2) *Pemberhentian Rektor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Yayasan.*

Dalam perjalanannya, Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 diubah dan dinyatakan tidak berlaku beriringan dengan diterbitkannya Peraturan Ketua Umum YPGL Kutacane Nomor: Kep. 13/YPGL/I/2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor UGL Kutacane. Dari sisi materi tidak ada perubahan dari peraturan lama ke peraturan baru tersebut. Namun, terdapat penambahan dalam peraturan baru, tepatnya pada ayat (1) huruf e yang sekaligus menjadikan substansinya bertambah atau

berkembang. Selengkapnya, Pasal 9 ayat (1) huruf e tersebut berbunyi: *“dibebaskan atau diberhentikan dari jabatan dosen tetap atau dari jabatan pimpinan oleh Yayasan”*.

Kasus pemberhentian Prof. Hasnudi dari jabatan Rektor UGL tidak terikat pada ketentuan Peraturan Ketua Umum YPGL tahun 2015, melainkan tunduk pada peraturan tahun 2014. Peraturan Ketua Umum YPGL disahkan pada tanggal 22 Januari 2015, sementara pemberhentian Prof. Hasnudi terjadi beberapa hari sebelumnya, yakni tanggal 19 Januari 2015.

Sementara itu, pertanggungjawaban Rektor kepada Senat Universitas dan Pengurus Yayasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 ayat (3) berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas Rektor baik yang bersifat akademik maupun nonakademik.¹⁸⁸ Senat Universitas memiliki tugas pokok antara lain untuk menilai pertanggungjawaban pimpinan universitas atas pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan¹⁸⁹ melalui Rapat Senat Universitas.¹⁹⁰ Hanya saja, Statuta tahun 2011 tidak mengatur secara eksplisit Senat Universitas untuk melakukan rapat dalam rangka pemberhentian Rektor, misalnya dalam hal terjadi suatu perihal yang dianggap genting sebagaimana kasus pemberhentian Prof. Hasnudi.

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, kronologi pemberhentian Prof. Hasnudi diawali dengan Rapat Terpadu antara Pembina, Pengurus Yayasan dan Pihak Rektorat UGL Kutacane yang mengevaluasi kinerja Rektor dalam mengelola UGL yang beberapa waktu belakangan dinilai berada dalam kondisi

¹⁸⁸ Mengenai tugas-tugas Rektor UGL, diatur dalam Pasal 29 Statuta UGL Kutacane tahun 2011

¹⁸⁹ Pasal 24 ayat (2) huruf f Statuta UGL Kutacane tahun 2011

¹⁹⁰ Pasal 27 Statuta UGL Kutacane tahun 2011

tidak stabil. Hasil rapat ini tertuang dalam surat Ketua Umum YPGL tanggal 16 Januari 2015 yang ditujukan kepada Prof. Hasnudi sebagai Rektor. Menindaklanjuti surat Ketua Umum YPGL itu, Senat Universitas kemudian melaksanakan Rapat Senat Universitas pada tanggal 19 Januari 2015 dengan hasil akhir menyetujui pemberhentian Prof. Hasnudi dari jabatannya sebagai Rektor UGL. Melihat secara detail isi berita acara rapat tersebut, terdapat istilah baru dimunculkan yakni ‘Rapat Istimewa’ yang agaknya menggambarkan materi yang dirapatkan.

Sebagaimana halnya tidak terdapat ketentuan tugas Senat Universitas untuk memberhentikan Rektor, Statuta tahun 2011 juga tidak mengatur tentang suatu Rapat Senat dengan agenda untuk memberhentikan Rektor. Statuta tahun 2011 bahkan tidak mengenal istilah ‘Rapat Senat Istimewa’ yang digunakan Senat Universitas sebagai wadah menyetujui pemberhentian Rektor UGL. Pasal 27 Statuta tahun 2011 memang tidak menentukan jenis-jenis Rapat Senat Universitas, sehingga seluruh sidang yang dilakukan oleh Senat Universitas disebut sebagai forum Rapat Senat Universitas. Pasal 27 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

“Senat Universitas bersidang sekurang-kurangnya 4 (empat) kali dalam setahun selain sidang senat yang diadakan untuk menyelenggarakan upacara milad atau dies natalis, pengukuhan Guru Besar dan wisuda sarjana”

Sebagai perbandingan, ketentuan tentang rapat senat istimewa baru diatur dalam Statuta tahun 2015 namun dengan istilah yang berbeda, yakni ‘Sidang Senat Luar Biasa’. Statuta tahun 2015 menyatakan bahwa *“Senat Universitas dapat melakukan sidang senat luar biasa untuk mengambil keputusan terhadap penilaian kinerja Rektor, atau memilih Rektor baru apabila Rektor berhalangan*

tetap sebelum masa jabatannya berakhir atas pertimbangan Pembina dan Pengurus Yayasan”.¹⁹¹ Dalam konteks Sidang Luar Biasa, Statuta tahun 2015 bahkan menentukan kewenangan yang lebih besar kepada Senat Universitas yakni untuk memberhentikan Rektor dengan hormat atau tidak hormat. Pasal 27 ayat (9) selengkapnya berbunyi: *“Senat Universitas dalam mengambil keputusan terhadap penilaian kinerja Rektor dapat memberhentikan Rektor dengan hormat, atau tidak hormat atas pertimbangan Pembina dan Pengurus Yayasan”*.

Ketentuan ini cukup unik jika disandingkan dengan Pasal 28 ayat (5) Statuta tahun 2015. Sama seperti ketentuan di dalam Statuta tahun 2011, Pasal 28 ayat (5) Statuta UGL terbaru itu juga menyatakan bahwa, *“Rektor diangkat dan diberhentikan oleh Pengurus Yayasan dengan pertimbangan Senat Universitas dan Dewan Pembina”*. Ini artinya, mekanisme atau alur pemberhentian Rektor UGL menurut Pasal 27 ayat (9) adalah kebalikan dari Pasal 28 ayat (5) Statuta tahun 2015. Jika dalam dari Pasal 28 ayat (5) pemberhentian Rektor UGL dilakukan oleh Pengurus Yayasan dengan dasar pertimbangan dari Senat Universitas dan Pembina, maka dalam Pasal 27 ayat (9) Rapat Senat-lah yang memberhentikan Rektor sementara Pengurus Yayasan dan Pembina menjadi sumber pertimbangan pemberhentiannya.

D. Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Rektor UGL di PTUN Banda Aceh

Dalam perjalanannya, persoalan pemberhentian Rektor UGL Kutacane atas nama Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS bergulir sampai ke pengadilan. Prof. Hasnudi

¹⁹¹ Pasal 27 ayat (8) Statuta UGL Kutacane tahun 2015

mendaftarkan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Banda Aceh pada tanggal 7 April 2015, atau 77 hari setelah yang bersangkutan diberhentikan.

Di dalam gugatan, terdapat 2 (dua) orang atau pihak yang digugat atas tindakan mereka menerbitkan tiga surat yang menjadi obyek gugatan dalam perkara ini. Tergugat yang dimaksud beserta tindakan masing-masing adalah sebagai berikut:

- 1) Tergugat I adalah Bupati Aceh Tenggara, atas tindakannya menerbitkan obyek sengketa berupa *Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 420/37/2015, tertanggal 19 Januari 2015, perihal Pengembalian Dosen Universitas Sumatera Utara* (obyek sengketa nomor 1);
- 2) Tergugat II adalah Ketua Umum Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane, atas tindakannya menerbitkan dua obyek sengketa berupa: *Surat Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015, tertanggal 19 Januari 2015, tentang Pemberhentian Dengan Hormat Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane* (obyek sengketa nomor 2); dan *Surat Keputusan Ketua Umum Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.44/YPGL/IV/2015, tertanggal 10 April 2015, tentang Pengangkatan Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane Masa Jabatan 2015-2019* (obyek sengketa nomor 3).

Ketika proses peradilan berjalan, terdapat pihak lain yang berkaitan dengan obyek sengketa nomor 3 yakni Dr. Ahadin, M.Ed. Berdasarkan Putusan

Sela Majelis Hakim memeriksa perkara, yang bersangkutan kemudian masuk sebagai pihak dalam perkara dengan kedudukan sebagai Tergugat II Intervensi.

Berbagai dasar gugatan dipaparkan oleh Penggugat (Prof. Hasnudi) yang secara garis besarnya dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Menurut Penggugat, obyek gugatan nomor 1 tidak beralasan karena secara struktural tidak ada hubungan antara Tergugat I dengan Jabatan Rektor UGL Kutacane sebagaimana diatur di dalam Pasal 28 Statuta UGL tahun 2011. Di dalam pasal tersebut, antara lain dijelaskan bahwa Rektor UGL bertanggungjawab kepada Senat Universitas dan Ketua Yayasan, bukan kepada Ketua Dewan Pembina apalagi kepada Bupati Aceh Tenggara. Oleh karena itu, Penggugat menilai penerbitan obyek sengketa nomor 1 bertentangan dengan Statuta UGL sekaligus menimbulkan akibat hukum terhadap Penggugat. Selain itu, penerbitan obyek sengketa nomor 1 juga dinilai bertentangan dengan AAUPB yakni asas bertindak cermat, asas tidak mencampuradukkan kewenangan, dan asas keadilan atau kewajaran.

Obyek sengketa nomor 1 dinilai bertentangan dengan asas kecermatan, berdasar pada tindakan Tergugat I yang justru menggunakan Kop Surat dan dilegalisasi secara formal dengan Stempel Bupati Aceh Tenggara. Padahal, pengelolaan UGL Kutacane termasuk dalam hal pemberhentian Rektor adalah urusan internal Yayasan sehingga yang digunakan seharusnya adalah Kop Surat dan Stempel Yayasan. Dengan menggunakan Kop Surat dan Stempel Bupati Aceh Tenggara, Penggugat juga menuding Tergugat I telah melanggar asas tidak mencampuradukkan wewenang. Tanda legalitas Pemerintah Daerah sebagaimana

di dalam obyek sengketa nomor 1, menurut Penggugat, menunjukkan bahwa Bupati telah melakukan tindakan yang bukan menjadi kewenangannya. Padahal, Bupati Aceh Tenggara sendiri sebetulnya adalah bagian dari Yayasan dengan kedudukan sebagai Ketua Dewan Pembina, namun justru tidak menggunakan kapasitas tersebut yang dianggap lebih dekat dengan tindakan penerbitan obyek sengketa nomor 1. Akibatnya, Penggugat juga menilai penerbitan obyek sengketa tersebut telah melanggar asas keadilan atau kewajaran karena substansi asas tersebut menuntut ditegakkannya aturan hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

Terhadap obyek sengketa nomor 2 dan nomor 3, Penggugat menilai bahwa obyek sengketa tersebut telah memenuhi kualifikasi untuk dibatalkan karena tidak terlebih dahulu membaca dan menanggapi surat balasan Penggugat atas surat Tergugat II tanggal 16 Januari 2015. Padahal, surat Tergugat yang pada intinya meminta Penggugat untuk memilih salah satu dari dua pilihan, telah dijawab oleh Penggugat sesuai dengan waktu yang ditentukan. Selain itu, Penggugat merasa keberatan atas pemberhentiannya melalui obyek sengketa nomor 2 karena sebelumnya tidak pernah ada Surat Peringatan (SP) terhadap Penggugat. Tergugat II justru menjadikan obyek sengketa nomor 1 menjadi salah satu alasan atau pertimbangan dalam pemberhentian Penggugat sebagai Rektor UGL. Lebih jauh, Tergugat II justru menerbitkan obyek sengketa nomor 3 padahal proses penyelesaian secara kekeluargaan masih berjalan dan belum mencapai kesepakatan. Berdasar pada tindakan Tergugat II tersebut, Penggugat menilai bahwa obyek sengketa nomor 2 dan obyek sengketa nomor 3 bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan dan AAUPB, khususnya asas keadilan atau kewajaran dan asas larangan mencampuradukkan wewenang dan sewenang-wenang sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari sisi Para Tergugat, tentu saja menolak dalil-dalil Penggugat yang menganggap penerbitan semua obyek sengketa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan AAUPB. Secara garis besar, dalam pokok perkara, Para Tergugat menegaskan bahwa penerbitan obyek sengketa dalam perkara ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak ada AAUPB yang dilanggar. Sebaliknya, Para Tergugat justru mengajukan eksepsi terhadap gugatan Penggugat, termasuk eksepsi absolut yakni penilaian bahwa obyek sengketa bukan merupakan keputusan tata usaha negara (KTUN) sehingga PTUN Banda Aceh tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara tersebut.

Setelah menjalani proses persidangan, Majelis Hakim sampai pada kesimpulan untuk memutus perkara sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor: 06/G/2015/PTUN-BNA, tanggal 28 Juli 2015. Dalam amar putusannya, Majelis Hakim menyatakan menolak eksepsi Para Tergugat untuk seluruhnya. Sementara dalam pokok perkara, Majelis Hakim menyatakan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya. Bunyi amar putusan tersebut selengkapnya adalah sebagai berikut:

MENGADILI

DALAM EKSEPSI

- *Menolak Eksepsi Tergugat I, Tergugat II dan Tergugat II Intervensi untuk seluruhnya;*

DALAM POKOK PERKARA

1. *Menolak Gugatan Penggugat seluruhnya ;*
2. *Menghukum Penggugat untuk Membayar Biaya Perkara sebesar Rp 354.000,00 (Tiga ratus lima puluh empat ribu rupiah) ;*

Pada bagian Pertimbangan Hukum, Majelis Hakim berpendapat bahwa penerbitan obyek sengketa nomor 1 adalah sah karena Bupati Aceh Tenggara berwenang melakukan tindakan tersebut berdasar pada Pasal 1 angka 20 dan Pasal 81 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa Kepala Daerah Aceh Tenggara diberikan kewenangan untuk mengembangkan Pendidikan di wilayahnya, salah satu tindakan yang dilakukan oleh Bupati Aceh Tenggara adalah meminta bantuan Dosen kepada USU Medan untuk dijadikan Rektor pada UGL Kutacane. Oleh karena yang meminta bantuan kepada USU adalah Bupati Aceh Tenggara, maka menurut Majelis Hakim, yang berwenang mengembalikan adalah juga Bupati Aceh Tenggara sesuai dengan asas *contrarius actus* yang dikenal dalam ajaran hukum administrasi.

Selain itu, Majelis Hakim juga menilai bahwa penerbitan obyek sengketa nomor 2 dan nomor 3 adalah sah dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Majelis Hakim menggunakan keterangan saksi untuk menguatkan keyakinannya bahwa kondisi UGL pada masa kepemimpinan Penggugat terjadi kemunduran, kurangnya dosen tetap dan Penggugat sebagai Rektor UGL Kutacane jarang berada di kampus, serta selama Penggugat menjabat sebagai

Rektor Universitas Gunung Leuser telah banyak melakukan meminjam uang kas Universitas sehingga banyaknya kegiatan Universitas yang terhambat. Keterangan ini menjadi dasar Majelis Hakim dalam menilai fakta hukum terjadinya Rapat Terpadu dalam rangka mengoreksi kepemimpinan Penggugat sebagai Rektor yang kemudian ditindaklanjuti melalui surat Ketua YPGL tanggal 16 Januari, serta pada akhirnya menerbitkan SK Pemberhentian dengan Hormat Rektor UGL tertanggal 19 Januari 2015 setelah mengadakan rapat senat (dalam berita acara rapat, digunakan istilah Rapat Senat Istimewa UGL Kutacane, Pen) pada hari dan tanggal yang sama. Hakim menggunakan Pasal 27 ayat (8) dan ayat (9) Statuta UGL untuk menyatakan rapat tersebut telah sah untuk dilaksanakan. Selain itu, Majelis Hakim lebih lanjut menggunakan Pasal 28 ayat (5) Statuta UGL tahun 2015 untuk menilai keabsahan obyek sengketa nomor 2.¹⁹²

¹⁹² Penggunaan Statuta UGL tahun 2015 oleh Majelis Hakim pada dasarnya bersifat *retroactive*, sebab Statuta tersebut diterbitkan setelah semua peristiwa hukum tersebut terjadi. Rapat Terpadu dilaksanakan pada 15 Januari 2015, Surat Ketua Umum YPGL kepada Prof. Hasnudi pada 16 Januari 2015, dan SK Pemberhentian dengan Hormat Rektor UGL diterbitkan pada tanggal 19 Januari 2015, sementara Statuta UGL tahun 2015 disahkan dan ditandatangani pada tanggal 8 Februari 2015. Dengan demikian, Statuta yang berlaku untuk menilai kasus ini tampak akan lebih tepat jika menggunakan Statuta UGL tahun 2011 yang disahkan dan ditandatangani pada tanggal 11 Juni 2011.

BAB IV

ANALISIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI (STUDI KASUS PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVERSITAS GUNUNG LEUSER (UGL) KUTACANE, ACEH TENGGARA

A. Konstruksi Kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam Pengelolaan UGL Kutacane

Secara formal, Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane baru lahir pada tahun 2011 melalui Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor No. 41/D/O/2011 tanggal 3 Maret 2011. Namun dari sisi historis, UGL sebagai lembaga pendidikan telah eksis jauh sebelumnya dalam bentuk Sekolah Tinggi dan Akademi, dengan Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) sebagai badan penyelenggaranya. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, di bawah naungan YPGL berdiri Sekolah Tinggi Ilmu Pertanian (STIP) dan Akademi Manajemen Gunung Leuser pada tahun 1993, yang kemudian disusul dengan pendirian Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) pada 2001, Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP) pada tahun 2002 dan Sekolah Tinggi Ilmu Teknik (STIT) pada tahun 2004. Gabungan dari beberapa perguruan tinggi inilah yang setelah memenuhi persyaratan, diubah menjadi suatu universitas bernama Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane.

Sebelum resmi menjadi universitas, empat perguruan tinggi tersebut populer disebut Perguruan Tinggi Gunung Leuser (PTGL) untuk menunjukkan kedudukan keempatnya berada dalam satu koordinasi dan kendali YPGL. Sementara itu, dalam rentang perjalanan operasionalisasi PTGL juga tidak

terlepas dari kebijakan Pemerintah Daerah (Pemda) Aceh Tenggara yang mendirikan YPGL. Hal ini sesuai dengan tujuan awal pendirian YPGL sendiri yang secara khusus ditujukan untuk mendukung pengembangan program Pemda Aceh Tenggara dalam bidang pertanian. Berkaitan dengan tujuan itu pula, pendirian PTGL dan penyelenggaraan program tridharma sejak awal telah difasilitasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tenggara.

Penelusuran Penulis terhadap hal ini, termasuk dalam sesi wawancara dengan para narasumber, menunjukkan peran besar dari Pemda Aceh Tenggara terhadap PTGL. Hal tersebut antara lain dalam penyediaan lahan, pembiayaan dalam pendirian bangunan dan penyediaan pendanaan secara rutin untuk penyelenggaraan kegiatan tridharma perguruan tinggi di UGL yang berasal dari APBD Kabupaten Aceh Tenggara.¹⁹³ termasuk penyediaan SDM yang di-plot untuk menduduki struktur kelembagaan di UGL maupun sebagai pengajar (dosen).¹⁹⁴

Sejak Dr. Ahadin, M.Ed menjadi Rektor UGL menggantikan Prof. Hasnudi pada tahun 2015 persoalan SDM yang berasal dari PNS Kabupaten Aceh Tenggara telah diatasi sehingga kini tidak lagi terdapat aparatur Pemda berada di UGL.¹⁹⁵ Beriringan dengan perkembangan regulasi tentang perguruan tinggi dan yayasan, pengelolaan PTGL yang kemudian berubah menjadi UGL juga mengalami perubahan meskipun pada hakikatnya masih tetap terikat dengan

¹⁹³ Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, *Kronologis Pendirian Universitas Gunung Leuser Kutacane*, Berkas YPGL Kutacane, 2011, hlm. 4; Sejauh penelusuran di lapangan, Peneliti tidak pula menemukan baik berkas maupun penjelasan adanya peralihan hak kepemilikan tersebut.

¹⁹⁴ Wawancara Penulis dengan Dr. Ahadin, M.Ed, bertempat di Gedung Rektorat UGL yang dilakukan pada, Senin 2 Juni 2016

¹⁹⁵ *Ibid.*

Pemda Aceh Tenggara. Latar belakang secara historis inilah yang kemudian menjadikan Pemda Aceh Tenggara secara sosiologis populer sebagai pengelola UGL, dengan kewenangan tertinggi berada pada Bupati Aceh Tenggara.

Peraturan setingkat Undang-Undang sebetulnya tidak memberikan definisi mengenai istilah ‘Pengelolaan’ suatu perguruan tinggi, baik dalam No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) maupun UU No. 12 Tahun 2012 tentang (UU Pendidikan Tinggi), meskipun terdapat berbagai pasal yang mengatur tentang istilah tersebut. Definisi ‘Pengelolaan’ baru ditemukan dalam salah satu peraturan organik UU Pendidikan Tinggi, tepatnya dalam PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi. Pasal 1 angka 2 PP tersebut menyatakan: *“Pengelolaan Perguruan Tinggi adalah kegiatan pelaksanaan jalur, jenjang, dan jenis Pendidikan Tinggi melalui pendirian Perguruan Tinggi oleh Pemerintah dan/atau Badan Penyelenggara untuk mencapai tujuan Pendidikan Tinggi”*. Istilah ‘Pengelolaan’ praktis memiliki kaitan dengan istilah ‘Penyelenggaraan’ sehingga pengaturannya dalam PP tersebut senantiasa beriringan. Menurut PP No. 4 Tahun 2014, *“Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi adalah pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi pelaksanaan jalur, jenjang, dan jenis Pendidikan Tinggi oleh Menteri untuk mencapai tujuan Pendidikan Tinggi”* (Pasal 1 angka 1). Pengelolaan Perguruan Tinggi di dalam PP tersebut memuat ketentuan spesifik antara lain tentang otonomi perguruan tinggi, tata kelola dan akuntabilitas perguruan tinggi. Sementara ketentuan mengenai Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dalam

berbagai pasal di dalam PP No. 4 Tahun 2014, antara lain memuat mengenai tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan tinggi, pendirian, program studi, dan program pendidikan tinggi, gelar, ijazah, serta sertifikat profesi.

Berbagai ketentuan dalam sejumlah pasal tersebut jika dihubungkan dengan Pasal 1 angka 1 di atas, maka secara sederhana dapat disimpulkan bahwa kewenangan penyelenggaraan tersebut berada dalam ranah kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Namun, penting terlebih dahulu digarisbawahi bahwa kewenangan penyelenggaraan tersebut, oleh UU Pendidikan Tinggi diserahkan tanggungjawabnya kepada pusat, yakni Menteri yang menangani urusan pemerintahan bidang pendidikan, sebagaimana digariskan dalam Pasal 7 UU Pendidikan Tinggi. Sementara itu, terhadap istilah ‘Pengelolaan’ agaknya lebih dekat dengan makna operasionalisasi atau pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut terhadap perguruan tinggi yang dimulai dari pendirian suatu perguruan tinggi. Di dalam praktik, penggunaan kedua istilah ini memang sering dipertukarkan sehingga kerap memunculkan kekeliruan dalam memahami maksud dan lingkupnya.

Melihat materi yang diatur di dalam UU Pendidikan Tinggi, perihal penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi dapat dikatakan sebagai salah satu fokus pengaturan. Terlepas dari kritik terhadap *beleid* ini, UU Pendidikan Tinggi seperti ingin menegaskan bahwa pendidikan tinggi seharusnya berada di bawah satu koordinasi, yakni Pemerintah Pusat melalui kementerian yang ditugaskan khusus untuk itu. Kebijakan ini pada gilirannya memberi dampak signifikan terhadap operasionalisasi perguruan tinggi, terutama terhadap

perguruan tinggi yang telah berjalan di bawah pengelolaan pemerintah daerah seperti halnya UGL.

Sebagaimana telah dipaparkan, sejumlah regulasi yang mengatur tentang perguruan tinggi tidak memberikan porsi bagi Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan dan mengelola lembaga pendidikan untuk tingkat pendidikan tinggi. UU Pendidikan Tinggi dan PP No. 4 Tahun 2014 sebagai salah satu peraturan pelaksanaannya, secara limitatif menentukan pihak yang dapat terlibat langsung dalam pendirian dan pengelolaan perguruan tinggi yakni pemerintah pusat dan masyarakat. Sementara UU Sisdiknas tidak mengatur secara detail tentang pihak-pihak yang dapat menyelenggarakan dan mengelola perguruan tinggi, sehingga secara hukum, ketentuan yang dirujuk adalah UU Pendidikan Tinggi dalam posisinya sebagai *lex specialis*. Lebih dari itu, pasca terbitnya UU Pemerintahan Daerah tahun 2014, peran Pemda terhadap perguruan tinggi bahkan nyaris habis dipangkas, termasuk dalam pemberian dukungan sumber daya terhadap penyelenggaraan pendidikan tinggi yang sebelumnya diperbolehkan oleh UU Pemerintahan Daerah tahun 2004 *via* PP No. 37 Tahun 2007.¹⁹⁶

Sampai di sini. Maka, secara yuridis (berdasarkan UU Pendidikan Tinggi, UU Sisdiknas dan UU Pemerintahan Daerah tahun 2014) dapat dipastikan bahwa Pemda Aceh Tenggara tidak memiliki konstruksi (alur) kewenangan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan UGL. Dengan kata lain, fakta yang menunjukkan keterlibatan Bupati Aceh Tenggara secara formal dalam

¹⁹⁶ Lampiran Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan, Sub Bidang Kebijakan, Sub Sub Bidang Kebijakan dan Standar angka 6.

pengelolaan UGL, tidak memiliki konstruksi kewenangan jika dilihat melalui beberapa UU tersebut. Persoalannya adalah, UGL sebagai sebuah institusi pendidikan telah terwujud dan berjalan sejak lama. Jika dibandingkan, UGL telah resmi ditetapkan sebelum UU Pendidikan Tinggi dan UU Pemerintahan Daerah tahun 2014 diterbitkan, bahkan jauh lebih tua apabila dirujuk pada saat masih dalam bentuk Sekolah Tinggi dan Akademi (PTGL). Konteks pendirian PTGL memang tidak dapat dilepaskan dalam pembahasan ini mengingat pengelolaan perguruan tinggi daerah tersebut oleh Pemda setempat telah dimulai dan berlangsung sejak tahun 1993, hingga kemudian terdapat beberapa penyesuaian beriringan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan. Berdasar pada hal ini pula, keterlibatan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL kemudian dapat dikonfirmasi melalui UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (UU Yayasan), dasar hukum yang pertama kali digunakan oleh Pemda Aceh Tenggara dalam pengelolaan PTGL yang kemudian berubah menjadi UGL.

Pada saat mendirikan YPGL pada tahun 1993, UU Yayasan sejatinya belum terbit sehingga pelaksanaannya mengikuti kebiasaan ditambah serta dasar yurisprudensi. Pendirian suatu yayasan pada saat itu umumnya menggunakan akta notaris sebagai dasar hukumnya, meskipun ada juga yayasan yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), dan Surat Keputusan (SK) Menteri.

Di dalam akta notaris dimuat ketentuan tentang pemisahan harta kekayaan oleh pendiri yayasan, yang kemudian tidak boleh dikuasai lagi oleh pendiri. Akta notaris ini tidak didaftarkan di Pengadilan Negeri, dan tidak pula

diumumkan dalam berita negara. Para pengurus Yayasan tidak diwajibkan untuk mendaftarkan dan mengumumkan akta pendiriaanya, juga tidak disyaratkan pengesahan dari Menteri Kehakiman sebagai tindakan preventif.¹⁹⁷ Berbeda dengan pendirian yayasan oleh Pemda pada umumnya yang dilakukan secara ‘internal’ sehingga terkesan tertutup,¹⁹⁸ pendirian YPGL bisa dikatakan cukup terbuka dan memang diarahkan untuk mendukung program nasional dan daerah dalam bidang pendidikan.

Para pendiri memisahkan dana untuk pendirian yayasan yang dalam akta notaris dinyatakan sebagai harta kekayaan para pendiri secara pribadi. Namun, menjadi menarik karena dalam penulisan identitas para pendiri disebutkan sebagai wakil dari Pemda.¹⁹⁹ Di sisi lain, Pemda Aceh Tenggara memang berperan penting dalam penyediaan segala sarana dan prasara untuk penyelenggaraan YPGL berikut PTGL sebagai badan usahanya. Meskipun begitu, perihal ini belakangan diperjelas oleh para pendiri bahwa YPGL adalah ‘milik Pemda Aceh Tenggara’. Sebagaimana telah dikemukakan, penulisan identitas pendiri dengan menggunakan nama jabatan ini, pada akhirnya memang diperbaiki dengan tidak lagi mencantumkan nama jabatan sebagaimana dalam Akta Nomor 10 tentang Akte Pendirian Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, tertanggal 7 Juli 2010.

¹⁹⁷ Chatamarrasjid Ais, 2006, Badan Hukum Yayasan Edisi Revisi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung hlm.1

¹⁹⁸ Lihat contohnya antara lain dalam kasus Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu yang menaungi Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu, dalam Fitriani Jamaluddin, *Kedudukan Yayasan yang Melibatkan Aparat Pemerintah Sebagai Organ (Studi Kasus Yayasan pendidikan batara Guru Luwu)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2014

¹⁹⁹ Wawancara Penulis dengan Ir. Hasanuddin Beruh, bertempat di Ruangannya Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016

Namun hal tersebut tidak serta merta menghilangkan status kepemilikan tersebut yang memang telah populer di masyarakat daerah tersebut.

Sebagai pendiri yayasan, sejak awal, organ Pemda Aceh Tenggara telah menempati struktur dan menjalankan organisasi YPGL. Di dalam akta pendirian pertama kali pada tahun 1993, terdapat 11 orang personil yang berposisi sebagai Badan Pengurus YPGL dimana 10 orang diantaranya tercatat sebagai Pendiri YPGL, dengan Drs. Syahbuddin Baduali Putra berposisi sebagai Ketua Umum Yayasan. 11 orang yang masuk sebagai Pengurus YPGL itu secara keseluruhan merupakan PNS dan beberapa diantaranya, juga memegang jabatan di Kabupaten Aceh Tenggara. Selain itu, Syahbuddin BP yang notabene merupakan Bupati Kabupaten Aceh Tenggara saat itu, juga tercatat sebagai Penasehat Yayasan. Namun terdapat perbedaan dalam penulisan di akta nota notaris. Jika pada bagian di dalam Badan Pengurus tertulis nama tanpa jabatan, sebaliknya, di dalam Badan Penasehat tertulis jabatan saja tanpa nama. Dengan demikian, dalam akta notaris Pendirian YPGL pada tahun 1993 posisi Bupati Aceh Tenggara (Syahbuddin BP) menduduki tiga posisi inti yayasan sekaligus, yakni sebagai Pendiri, Pengurus dan Penasehat YPGL. Khusus Badan Penasehat YPGL, selain Bupati Aceh Tenggara tercatat pula secara eksplisit Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Aceh Tenggara disamping 17 orang lainnya yang ditulis secara pribadi.

Susunan kepengurusan YPGL ini berjalan cukup lama, dan baru muncul perubahan pada tahun 2003 yang disahkan melalui akta notaris. Perubahan itu sendiri berupa pergantian beberapa personil di Badan Pengurus YPGL. Yang

menarik, penulisan Ketua Umum YPGL tidak lagi menggunakan nama orang sebagai individu melainkan menggunakan jabatan, yakni Bupati Kabupaten Aceh Tenggara. Format penulisan seperti ini juga masih dipertahankan dalam perubahan akta pada tahun 2008, dimana Ketua Umum Yayasan diduduki oleh Bupati Kabupaten Aceh Tenggara. Perubahan yang signifikan dalam penulisan organ penyelenggara YPGL baru terjadi pada tahun 2010, beberapa waktu sebelum beberapa perguruan tinggi bersatu dan resmi bernama Universitas Gunung Leuser (UGL). Sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, di dalam akta tersebut tidak lagi terdapat nama Bupati Kabupaten Aceh Tenggara, baik dalam identitas Pendiri/Pembina, Pengurus maupun Pengawas, meskipun pada hakikatnya Ir. Hasanuddin Beruh, MM yang menduduki Bupati Aceh Tenggara saat itu tercatat sebagai Pembina YPGL.

Pendirian dan penyelenggaraan suatu yayasan oleh Pemerintah Daerah sebagaimana YPGL memang tidak dilarang oleh UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Demikian pula ketika UU tersebut diubah melalui UU No. 28 Tahun 2004. Tinjauan lebih umum, UU Yayasan tidak mengatur dan membedakan antara yayasan publik atau yayasan pemerintah dengan yayasan swasta atau yayasan yang benar-benar didirikan oleh masyarakat.²⁰⁰ Agaknya, ini pula yang menjadi alasan penulisan jabatan Bupati Kabupaten Aceh Tenggara dan identitas sebagai PNS masih tetap dipertahankan dalam perubahan akta YPGL tahun 2003 dan 2008. Larangan terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi

²⁰⁰ Lihat kembali pembahasan pada Bab II

pengurus dalam suatu yayasan justru diatur di dalam UU Pemerintahan Daerah tahun 2014.²⁰¹

“Legalisasi” organ atau pejabat pemerintah daerah sebagai pendiri dan penyelenggara, praktis membuka pintu masuk keterlibatan pejabat pemerintahan tersebut untuk ikut serta dalam pengelolaan badan usaha yayasan. Dalam konteks Universitas Gunung Leuser (UGL), pejabat pemerintahan di Kabupaten Aceh Tenggara sejak awal telah beraktivitas dan bahkan tercatat di dalam struktur pengelolaan dan penyelenggaraan UGL. Dengan kata lain, kedudukan Bupati Kabupaten Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL berawal dari pendirian YPGL yang kemudian memiliki peran terhadap UGL sebagai badan usahanya. Atas dasar itu pula, kedudukan hukum Bupati Aceh Tenggara itu sendiri dapat dikonstruksi mulanya berdasar pada UU Yayasan, bukan kepada UU Pendidikan Tinggi atau UU Sisdiknas. Hanya saja, kondisi semacam ini pada gilirannya akan menunjukkan persoalan mendasar lintas undang-undang berupa ketidaksesuaian (tidak sinkron), tepatnya antara UU Sisdiknas dan UU Pendidikan Tinggi dengan UU Yayasan. Di satu sisi, UU Pendidikan Tinggi tidak menyediakan porsi bagi Pemerintah Daerah untuk mengelola dan menyelenggarakan suatu perguruan tinggi. UU Pemerintahan Daerah dan UU Sisdiknas bahkan menegaskan bahwa pengurusan perguruan tinggi menjadi otoritas Pemerintah Pusat. Namun di sisi yang lain, UU Yayasan justru membuka peluang bagi Pemda untuk menyelenggarakan dan mengelola perguruan tinggi sebagaimana terjadi dalam kasus UGL.

²⁰¹ Lihat pada Pasal 76 ayat (1) huruf c. Sebelumnya, di dalam UU Pemerintahan Daerah tahun 2004 juga terdapat beberapa larangan serupa, namun tidak secara eksplisit menyatakan ‘yayasan’ sebagai bagian dari larangan tersebut.

Persoalan ketidaksinkronan ini idealnya akan teratasi dengan adanya koreksi legislatif terhadap UU Yayasan berupa larangan bagi pejabat pemerintahan daerah dalam pendirian yayasan, setidaknya terhadap yayasan yang bergerak di bidang pendidikan, mengingat UU Sisdiknas dan UU tentang Pemerintahan Daerah telah menentukan pembagian urusan bidang pendidikan antara pusat dan daerah. Akan tetapi dalam perubahan UU Yayasan tahun 2004 serta PP No. 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Yayasan. Dengan demikian, merujuk pada peraturan perundang-undangan tentang yayasan pada prinsipnya tidak melarang Pemda untuk mendirikan suatu yayasan, termasuk yang bergerak di bidang pendidikan. Dalam konteks ini, ketentuan di dalam UU tentang Yayasan tersebut harus pula dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan lain, terutama UU tentang Pemerintahan Daerah tahun 2014 yang ternyata memuat ketentuan mengenai larangan bagi Kepala Daerah dan wakilnya untuk mengurus yayasan.

Pasal 76 ayat (1) huruf c UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi: *“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang: c. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun”*. Di dalam Penjelasan dinyatakan: *“Yang dimaksud dengan “menjadi pengurus suatu perusahaan” dalam ketentuan ini adalah bila kepala daerah secara sadar dan/atau aktif sebagai direksi atau komisaris suatu perusahaan milik swasta maupun milik negara/Daerah, atau pengurus dalam yayasan”*. Adanya penegasan larangan tersebut sejatinya telah menjadikan posisi kepala daerah dan wakilnya dalam suatu yayasan semakin

terang, jika dibandingkan dengan ketentuan di dalam UU Pemerintahan Daerah tahun 2004.²⁰²

Pemilihan istilah ‘Pengurus Yayasan’ di dalam Pasal 76 ayat (1) huruf c tersebut, bukannya ‘Organ Yayasan’ memang dapat saja kembali menimbulkan perbedaan pemahaman mengingat ‘Pengurus’ hanyalah salah satu bagian dalam ‘Organ Yayasan’, disamping Pembina dan Pengawas. Namun, jika melihat konteks semangat yang diusung UU Yayasan²⁰³ dan ketentuan Pasal 76 ayat (1) huruf c UU Pemerintahan Daerah 2014 yakni untuk menghindari konflik kepentingan,²⁰⁴ maka istilah ‘Pengurus Yayasan’ di dalam pasal tersebut harus dimaknai sebagai ‘Organ Yayasan’ (secara keseluruhan), sebagaimana larangan terhadap aktivitas di perusahaan. Sampai disini, maka benang merah yang dapat ditarik kaitannya dengan pengelolaan YPGL serta UGL sebagai badan usaha YPGL oleh Pemerintah Daerah, khususnya oleh Bupati dan Wakil Bupati Aceh Tenggara, dapat dibedakan menjadi dua kondisi yang berbeda. *Pertama*, kondisi sebelum penerbitan UU tentang Pemerintahan Daerah tahun 2014. Dalam kondisi ini, Pejabat Pemerintah Daerah khususnya Bupati dan Wakil Bupati Aceh Tenggara masih dimungkinkan untuk mengelola YPGL dan UGL mengingat tidak terdapat larangan terhadap hal tersebut, baik dalam UU Yayasan maupun UU

²⁰² Di dalam Pasal 28 Huruf (b) UU Pemerintahan Daerah 2004 sebetulnya telah muncul larangan serupa dengan UU Pemerintahan Daerah 2014 tersebut. Namun dalam Penjelasan pasal, larangan tersebut justru dibatasi pada *direksi atau komisaris suatu perusahaan*, tanpa menyebut secara spesifik melingkupi yayasan. Lihat kembali paparan pada Bab II laporan penelitian ini.

²⁰³ Hal ini berkaitan dengan lingkup gerak dari suatu yayasan yakni untuk kepentingan sosial, kemanusiaan dan keagamaan. Lihat kembali pembahasan Bab II

²⁰⁴ Konflik kepentingan ini berkaitan dengan posisi Pejabat daerah (Bupati dan Wakil Bupati) dengan posisi di suatu Yayasan. Proyeksi pasal tersebut pada dasarnya adalah untuk mencegah agar yayasan tidak justru dimanfaatkan oleh Pejabat terkait yang dapat menyebabkan terganggunya tujuan sosial pendirian yayasan. Baca, Hayati Soeroredjo dalam . Suyud Margono, dkk., *Kompendium Hukum Yayasan*, Jakarta: BPHN Kementrian Hukum dan HAM RI, 2012, hlm. 22-23

Pemerintahan Daerah 2004. Hal ini didukung pula dengan tidak adanya larangan secara eksplisit oleh UU Pendidikan Tinggi dalam pengelolaan perguruan tinggi seperti UGL, sehingga Pemda dapat saja menggunakan dasar pengelolaan UGL dilakukan melalui mekanisme pengelolaan oleh masyarakat, bukan atas nama pemerintah daerah meskipun pada hakikatnya justru menunjukkan sebaliknya.

Kedua, kondisi setelah terbitnya UU Pemerintahan Daerah tahun 2014. Dalam kondisi ini, Pemerintah Daerah (khususnya Bupati dan Wakil Bupati) tidak dibenarkan menjadi bagian dari Yayasan sebagaimana Pasal 76 ayat (1) huruf c di atas. Dalam kerangka pengelolaan UGL maka ketentuan pasal tersebut memiliki kaitan secara langsung dengan UU Pendidikan Tinggi, khususnya yang mengatur tentang Badan Penyelenggara yang dapat dilakukan oleh suatu yayasan. Dengan kata lain, larangan sebagaimana dimaksud Pasal 76 ayat (1) huruf c UU Pemerintahan Daerah 2014 juga berimplikasi pada hapusnya konstruksi kewenangan pengelolaan UGL oleh Bupati dan Wakil Bupati Aceh Tenggara. Lebih jauh, jika dikaitkan pula dengan semangat yang diusung UU Yayasan dan ketentuan Pasal 76 ayat (1) huruf c UU Pemerintahan Daerah 2014, larangan tersebut harusnya dimaknai pula berlaku bagi aparat pemerintah daerah secara keseluruhan.

Detail kasus UGL sebagaimana dipaparkan di atas memang unik dan menarik, namun sekaligus menunjukkan celah kelemahan peraturan sehingga potensi ketidaksinkronan tersebut terjadi dalam praktiknya. Berbeda dengan masa sebelumnya, dihilangkannya nama jabatan dalam penulisan akta pendirian YPGL menjadikan penyelenggaraan dan pengelolaan UGL sekilas menimbulkan

kesan telah sesuai dengan ketentuan UU Pendidikan Tinggi yang didirikan oleh masyarakat. Demikian pula dengan UU Pemerintahan Daerah 2004, karena memang tidak secara eksplisit menyebutkan organ atau jabatan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pendidikan tersebut. Namun, setelah terbitnya UU Pemerintahan Daerah 2014 muncul perubahan yang signifikan dengan adanya ketentuan larangan bagi Bupati dan Wakil Bupati untuk terlibat dalam yayasan, meniscayakan larangan dalam pengelolaan UGL sebagai badan usaha YPGL baik secara individu apalagi secara formal menggunakan jabatan.

B. Analisis Proses Pemberhentian Rektor UGL Periode 2011-2015 dalam Perspektif Hukum Administrasi

1. Analisis Pelaksanaan Peraturan Internal UGL Mengenai Pemberhentian Rektor

Secara formal-prosedural, pemberhentian Rektor UGL Periode 2011-2015 atas nama Prof. Hasnudi dimulai ketika Pengurus dan Pembina Yayasan melaksanakan rapat evaluasi kinerja Rektor UGL pada 15 Januari 2015 di Kantor Bupati Aceh Tenggara. Namun secara faktual, evaluasi ini dianggap sebagai akumulasi dari persoalan-persoalan yang telah muncul sebelumnya, dengan salah satu yang paling disorot adalah berkaitan dengan waktu atau jam aktif Rektor di UGL.²⁰⁵ Sebagaimana dipaparkan pada bab sebelumnya, hasil

²⁰⁵ Dalam sesi wawancara penulis dengan narasumber dari pihak YPGL diungkapkan beberapa persoalan tersebut. Selain persoalan waktu atau jam aktif di kampus, beberapa persoalan lainnya adalah ketidakpuasan mahasiswa yang disuarakan melalui beberapa demonstrasi, persoalan minimnya laporan perkembangan kondisi UGL, hingga transparansi hasil kegiatan perjalanan dinas Rektor untuk mewakili UGL, hingga persoalan internal yang sifatnya pribadi.

rapat itu sendiri kemudian disampaikan kepada Prof. Hasnudi melalui sebuah surat yang pada pokoknya berisi dua hal, yaitu: penilaian terhadap kinerja Rektor yang dipandang kurang mampu memberi pencerahan terhadap UGL, dan kedua, meminta kepada Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL untuk menentukan pilihan apakah terus bertugas sebagai Rektor UGL dengan syarat harus hadir setiap hari kerja di Kampus UGL, atau dengan suka rela mengundurkan diri dari jabatan tersebut. Karena merasa surat tersebut tidak ditanggapi, Yayasan kemudian menyelenggarakan Rapat Senat Istimewa tepat tiga hari kemudian (19 Januari 2015) dalam rangka memberhentikan Rektor UGL tersebut. Proses akhir dari rangkaian ini berujung pada penerbitan Surat Keputusan tentang Pemberhentian Rektor UGL atas nama Prof. Hasnudi yang ditandatangani oleh Ketua Umum YPGL, pada hari dan tanggal rapat tersebut diselenggarakan.

Proses pemberhentian Prof. Hasnudi dari jabatan sebagai Rektor UGL tersebut pada dasarnya dapat dirujuk pada peraturan yang berlaku di internal UGL, berupa Statuta Universitas Gunung Leuser yang disahkan pada tahun 2011. Pasal 28 ayat (5) Statuta tersebut berbunyi: *“Rektor diangkat dan diberhentikan oleh Pengurus Yayasan dengan pertimbangan Senat Universitas dan Dewan Pembina”*. Pengurus Yayasan yang dalam konteks kasus ini

Wawancara Penulis dengan Ir. Hasanuddin Beruh, bertempat di Ruangn Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016

Sementara Prof. Hasnudi mengungkapkan bahwa persoalan yang terjadi saat itu lebih berkaitan dengan pemeliharaan dan pemanfaatan fasilitas kampus serta persoalan kualitas alumni yang tidak dapat diandalkan. Menurutnya, berbagai alasan yang dikemukakan tidak relevan sampai berujung pada pemberhentian dari jabatan Rektor UGL. Wawancara Penulis dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Sumatera Utara yang dilakukan pada, Minggu, 22 Mei 2016

dijalankan oleh Ketua Umum YPGL, memiliki wewenang untuk memberhentikan Rektor UGL setelah mendapatkan pertimbangan Senat Universitas dan Dewan Pembina Yayasan.

Secara faktual, pertimbangan Senat Universitas tersebut tercermin dalam rapat yang dilakukan pada tanggal 19 Januari 2015 meskipun penjelasan berita acara rapat tersebut menggunakan istilah ‘Rapat Senat Istimewa UGL’ yang sejatinya tidak dikenal oleh Statuta. Agaknya, penggunaan istilah tersebut berdasar pada alasan tidak diaturnya tugas Rapat Senat Universitas dalam rangka pemberhentian Rektor UGL. Pasal 27 Statuta UGL tahun 2011 hanya menentukan peruntukan penyelenggaraan Rapat Senat Universitas dalam rangka upaya milad (dies natalis), pengukuhan Guru Besar dan wisuda sarjana (ayat 1) serta rapat pertimbangan calon Rektor dan/atau Wakil Rektor (ayat 3).

Diamati lebih lanjut terhadap Statuta UGL tahun 2011, pengaturan mengenai pemberhentian Rektor UGL memang terbilang singkat yang sekaligus dapat disebut sebagai bagian dari celah kelemahan normatif Statuta. Ketentuan yang secara eksplisit berkaitan dengan pemberhentian Rektor UGL bahkan hanya terdapat dalam Pasal 28 ayat (5) di atas, sementara ayat (8) dan ayat (9) pasal tersebut mengatur tentang mekanisme pelaksanaan tugas Rektor dalam hal Rektor mengalami kondisi berhalangan tidak tetap dan berhalangan tetap, tanpa ketentuan tentang pemberhentiannya.

Termasuk tidak diatur di dalam Statuta tersebut mengenai alasan atau dasar serta mekanisme pemberhentian Rektor. Oleh karena itu, ketentuan normatif mengenai pemberhentian Rektor UGL dapat dirujuk ke Peraturan

Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane. Pasal 9 peraturan ini memuat lima alasan pemberhentian Rektor UGL oleh yayasan. Pasal tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Rektor diberhentikan dari jabatan karena:*
 - a. *Berhalangan tetap;*
 - b. *Permohonan sendiri;*
 - c. *Masa jabatan berakhir*
 - d. *Dipidana berdasarkan keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan perbuatan yang diancam pidana kurungan;*
 - e. *Dibebaskan dari jabatan dosen tetap yayasan*
- (2) *Pemberhentian Rektor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Yayasan.*

Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 tersebut digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam keputusan pemberhentian Prof. Hasnudi dari jabatan sebagai Rektor UGL, tepatnya dalam konsideran ‘Mengingat’. Hanya saja, lima alasan yang secara limitatif termuat dalam peraturan tersebut pada dasarnya tidak dapat diterapkan dalam kasus pemberhentian Prof. Hasnudi. Tepatnya, pemberhentian Prof. Hasnudi tidak termasuk atau tidak memenuhi salah satu dari lima alasan pemberhentian yang diatur dalam peraturan itu. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, alasan pemberhentian Prof. Hasnudi lebih pada penilaian yayasan atas kinerjanya sebagai Rektor UGL yang dianggap tidak lagi efektif dalam melaksanakan tridharma perguruan tinggi di UGL. Penilaian terhadap kinerja itu sendiri berkaitan erat dengan waktu atau jam kehadiran Prof. Hasnudi di kampus. Persoalan ini pula yang dijadikan sebagai satu-satunya dasar pertimbangan pokok pemberhentian sebagaimana dicantumkan dalam konsideran

‘Menimbang’ Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Rektor UGL. Selengkapnya, poin a konsideran ‘Menimbang’ keputusan tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Bahwa berdasarkan hasil evaluasi Pembina dan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane, Saudara Prof. Dr. Ir. H. Hasnudi, MS tidak lagi mempunyai waktu yang efektif untuk melaksanakan kegiatan akademik sehingga berdampak terhadap kualitas pelaksanaan kegiatan Tridharma Perguruan Tinggi pada Universitas Gunung Leuser Kutacane”

Dalam perjalanannya, alasan pemberhentian Rektor UGL tersebut kemudian dikoreksi beriringan dengan penerbitan Peraturan Ketua Umum YPGL Kutacane Nomor: Kep. 13/YPGL/I/2015, dengan perubahan terdapat pada poin e, yang berbunyi: *“dibebaskan atau diberhentikan dari jabatan dosen tetap atau dari jabatan pimpinan oleh Yayasan”*. Namun, ketentuan ini tidak dapat diterapkan dalam kasus pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015, mengingat Peraturan Ketua Umum YPGL disahkan pada tanggal 22 Januari 2015, sementara pemberhentian Prof. Hasnudi terjadi beberapa hari sebelumnya, 19 Januari 2015.

Kosongnya ketentuan normatif mengenai alasan atau dasar pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015 tersebut memang tidak lantas menjadikan pemberhentian Rektor UGL tidak dapat dilakukan, mengingat UGL merupakan badan usaha YPGL untuk mencapai tujuan pendirian yayasan. Atas alasan itu pula, segenap persoalan yang menghalangi tercapainya tujuan yayasan harus dapat diatasi. Kesimpulan yang sama juga tampaknya sejalan dengan perspektif UU Pendidikan Tinggi yang menempatkan yayasan sebagai

badan penyelenggara. Dengan posisi tersebut, maka yayasan memiliki kewenangan sekaligus mengemban tanggungjawab untuk memastikan berjalannya fungsi dan tercapainya tujuan penyelenggaraan perguruan tinggi yang berada di bawahnya.²⁰⁶

Dalam kajian hukum administrasi, tindakan Ketua Umum YPGL menerbitkan surat keputusan pemberhentian Rektor UGL dengan menyimpangi peraturan yang berlaku (Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014) merupakan tindakan dengan dasar kewenangan diskresi (*discretion*). S. Prajudi Atmosudirjo menjelaskan, diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang.²⁰⁷ Dalam perkembangannya saat ini, kedudukan diskresi sebagai dasar bertindak administrasi bahkan amat penting mengingat kelemahan peraturan tertulis yang tidak akan mampu mengakomodir segala dinamika yang terjadi dalam dataran praktik. Hanya saja, penerapan kewenangan ini sejak awal disadari akan membuka peluang lebih besar terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) atau bentuk tindakan menyimpang lainnya. Oleh karena itu, belakangan semakin dipopulerkan pemberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang diproyeksikan sebagai antisipasi

²⁰⁶ Lihat Pasal 35 UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan jo. Pasal 19 Akta No. 10 tentang Pendirian Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, tanggal 07 Juli 2010

²⁰⁷ Tri Cahya Indra Permana, *Pengujian Keputusan Diskresi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm. 29

terjadinya perbuatan menyimpang tersebut.²⁰⁸ Pada bagian kesimpulan penelitiannya, Tri Cahya Indra Permana menjelaskan, dalam hal peraturan yang berlaku tidak mengatur mengenai sesuatu hal atau peraturan yang berlaku tidak jelas, maka diskresi dapat dilakukan oleh Badan/Pejabat administrasi pemerintahan, akan tetapi harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Demikian pula halnya jika ada suatu aturan yang mengatur tentang hal tertentu, akan tetapi aturan tersebut tidak memungkinkan untuk dilaksanakan, maka diperbolehkan dilakukan diskresi dengan mencari alternatif/upaya lain yang tidak melanggar hukum dan AUPB.²⁰⁹

Pemberhentian Rektor UGL dalam kasus penelitian ini memiliki kondisi yang tidak berbeda dengan penjelasan di atas. Bahwa peraturan yang tersedia mengenai pemberhentian Rektor UGL tidak dapat diterapkan karena kurangnya norma yang tercakup di dalamnya. Di sisi lain, terdapat peraturan umum yang terdapat dalam Statuta UGL tahun 2011 yang menentukan kewenangan Pengurus Yayasan, salah satunya, untuk mengganti pelaksana kegiatan (badan usaha) yayasan, namun tidak mengatur mengenai alasan penggantian tersebut meskipun sebelumnya ditegaskan Pengurus Yayasan bertanggungjawab untuk mewujudkan tujuan pendirian YPGL. Dengan demikian, penerapan AUPB sebagai pengontrol agar tidak terjadi

²⁰⁸ Ketentuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) saat ini telah menjadi salah satu bagian terpenting yang diatur di dalam UU Administrasi Pemerintahan. Pasal 5 secara khusus menentukan bahwa penggunaan kewenangan ini, salah satunya, harus sesuai atau tidak boleh bertentangan dengan AUPB. Sementara Pasal 10 UU tersebut menampilkan 8 jenis AUPB tersebut, yakni: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik.

²⁰⁹ Lihat Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

penyimpangan dalam proses pemberhentian tersebut menjadi suatu keniscayaan.

Menilik proses pemberhentian Prof. Hasnudi sendiri dari jabatannya sebagai Rektor UGL, sejatinya telah memenuhi ketentuan kewenangan yang diberikan kepada Pengurus Yayasan, yang dalam konteks ini dijalankan oleh Ketua Umum YPGL. Namun jika proses tersebut secara keseluruhan disandingkan dengan AUPB, dapat dikemukakan beberapa catatan yang bisa saja dinilai sebagai suatu pelanggaran dan menjadikan keputusan pemberhentian Rektor UGL tersebut menjadi cacat. Misalnya, mengenai keterpenuhan asas kewajaran atau asas permainan yang adil/layak (*fair play*)²¹⁰ ketika memberi dua opsi kepada Prof. Hasnudi untuk memilih antara: terus bertugas sebagai Rektor UGL dengan syarat harus hadir setiap hari kerja di Kampus UGL, atau dengan suka rela mengundurkan diri dari jabatan tersebut. Salah satu indikator penting dari asas ini adalah bahwa keputusan TUN harus memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan

²¹⁰ SF Marbun mengemukakan, asas *fair play* dapat berarti agar pejabat administrasi memberikan kesempatan yang seluas-luasnya, utamanya kepada pihak yang dituju langsung oleh suatu keputusan, untuk memperoleh informasi yang benar dan adil, bahkan sekaligus berkesempatan memberikan respons atas suatu informasi yang kurang jelas atau tidak benar, sehingga dapat memberi kesempatan yang luas untuk menuntut kebenaran dan keadilan. Dengan asas *fair play* diharapkan dapat diantisipasi kemungkinan badan/pejabat administrasi memberikan informasi yang kurang jelas, menyesatkan, berat sebelah atau subjektif. Badan/pejabat tata usaha negara tidak boleh menghalang-halangi warga dalam membela hak-haknya, juga tidak boleh sampai timbul kesan memihak. Salah satu sarana untuk menegakkan dan merealisasikan asas ini adalah disediakannya instansi banding baik di lingkungan pemerintah maupun di lingkungan peradilan. Lihat, SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011, hlm. 385-420

memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi.²¹¹

Penerapan asas kewajaran dan asas *fair play* dalam kasus ini dapat dimaknai dengan memberikan kesempatan yang cukup kepada yang bersangkutan untuk membela diri atas penilaian hasil rapat tersebut sehingga keputusan apakah memberhentikan atau tetap mempertahankan jabatan Rektor turut mempertimbangkan argumentasi yang dikemukakan oleh yang bersangkutan. Terlebih, alasan pemberian opsi itu sendiri berangkat dari penilaian terhadap kapabilitas Prof. Hasnudi dalam menjalankan jabatan yang ternyata tidak mendapat landasan normatif dari peraturan yang berlaku di internal UGL. Faktanya, penerbitan keputusan pemberhentian tersebut dilakukan sebelum adanya tanggapan dari Prof. Hasnudi sebagai bagian dari pembelaan diri dan kepentingannya terhadap surat yang dikirim sebelumnya. Oleh karena itu, pola yang digunakan dalam lingkungan kepegawaian (pemerintahan formal) berupa pemberian peringatan pada dasarnya relevan untuk digunakan, suatu tindakan yang tidak ditempuh dalam kasus ini.

Masih berkaitan dengan hal di atas, penentuan waktu yang disediakan di dalam surat tersebut menarik diamati karena sangat berpotensi bertentangan dengan asas kepastian hukum dan asas keadilan²¹² yang merugikan pihak yang dituju (Prof. Hasnudi) untuk menentukan waktu akhir dalam menjawab

²¹¹ Cekli Setya Pratiwi, dkk., *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Publikasi laporan Penelitian *Center for International Legal Cooperation* (CILC) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2016, hlm. 119

²¹² Asas ini menghendaki agar badan-badan pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang atau tidak wajar atau menempatkan sesuatu pada proporsinya. Jika aparat pemerintahan bertindak sewenang-wenang atau tidak wajar maka tindakan demikian dapat dibatalkan. Asas ini juga menghendaki memberikan sesuatu kepada yang berhak sesuai dengan hukum. *Ibid.*

sekaligus membela diri. Persoalannya adalah, apakah penentuan 2 atau 3 hari menjadi batas akhir tersebut bergantung kepada pilihan Prof. Hasnudi atau pihak YPGL atau kedua belah pihak. Benar saja, fakta yang mengemuka kemudian adalah munculnya ketimpangan pemahaman antara kedua belah pihak: Prof. Hasnudi memahami masa akhir balasan surat adalah 3 hari setelah surat diterima, yang berarti jawaban tersebut berakhir pada tanggal 20 Januari 2015 karena faktanya surat YPGL diterima pada tanggal 17 Januari 2015. Sementara pihak YPGL telah mengambil sikap (berupa penerbitan keputusan pemberhentian) setelah 2 hari berlalu atau hari ke-3 batas waktu yang ditentukan belum berakhir (tanggal 19 Januari 2015). Tindakan yang diambil itu justru yang dianggap merugikan Prof. Hasnudi dalam banyak hal, termasuk pemberhentian dari posisi sebagai Rektor UGL.²¹³

Dalam penilaian Penulis, sampai batas tertentu, tindakan penerbitan keputusan itu bahkan dapat dikatakan telah dikonstruksi (dirancang) sejak awal sehingga niat atau keinginan yang sejak awal telah mengemuka di tingkat Yayasan agar Prof. Hasnudi diberhentikan, dapat terwujud.²¹⁴ Paparan di atas menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Pengurus YGPL dalam pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015 dijamin oleh peraturan yang berlaku di internal institusi tersebut. Namun, penerbitan keputusan tentang pemberhentian Rektor UGL tersebut menjadi cacat karena bertentangan dengan

²¹³ Wawancara Penulis dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Sumatera Utara yang dilakukan pada, Minggu, 22 Mei 2016

²¹⁴ Hal ini juga tersirat dalam wawancara penulis dengan Ketua Pembina YPGL yang sekaligus merupakan Bupati Aceh Tenggara. Menurutnya, berbagai persoalan yang telah muncul sebelumnya memunculkan keinginan agar ada pergantian Rektor UGL tersebut. Wawancara Penulis dengan Ir. Hasanuddin Beruh, MM bertempat di Ruangan Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016

AUPB, khususnya asas kewajaran atau asas permainan yang adil/layak (*fair play*) serta asas kepastian hukum dan asas keadilan. Dalam konteks kasus ini, mempedomani AUPB menjadi sesuatu yang sangat ditekankan mengingat penerbitan keputusan tersebut berangkat atau mengandung unsur kewenangan bebas (diskresi).

2. Menilai Keterlibatan Bupati Aceh Tenggara dalam Pemberhentian Rektor UGL dalam Perspektif Hukum Administrasi

Salah satu perihal yang cukup unik dalam kasus ini adalah adanya keterlibatan atau campur tangan yang dilakukan pejabat formal, yakni Bupati Aceh Tenggara, dalam pemberhentian Rektor UGL. Pengamatan secara kronologis terhadap kasus ini menunjukkan bahwa keterlibatan tersebut juga telah terjadi dalam proses perekrutan hingga pengangkatan Prof. Hasnudi menjadi Rektor UGL. Padahal, baik peraturan yang berlaku secara umum maupun peraturan internal YPGL dan UGL pada dasarnya tidak menyediakan peluang keterlibatan tersebut bagi Bupati Aceh Tenggara baik dalam proses perekrutan maupun pemberhentian Rektor UGL.

Sebagaimana dipaparkan dalam pembahasan sebelumnya, keterlibatan Bupati Aceh Tenggara tersebut teridentifikasi pada tahun 2011, tepatnya ketika UGL secara institusi baru saja mendapat legalitasnya sekaligus membutuhkan sosok yang dapat menduduki jabatan rektor untuk pertama kalinya. Ketika muncul nama Prof. Hasnudi yang dapat diproyeksikan untuk menduduki posisi itu, Bupati Aceh Tenggara kian aktif dalam upaya tersebut, baik melalui

komunikasi lisan maupun secara tertulis, dengan Prof. Hasnudi secara langsung maupun dengan pihak Universitas Sumatera Utara (USU). Secara lisan, tindakan itu berwujud dalam proses negosiasi dengan kedua pihak tersebut,²¹⁵ adapun tertulis, tindakan Hasanuddin sebagai Bupati Aceh Tenggara ditunjukkan antara lain melalui Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 800/436, tanggal 4 April 2011 perihal: Permintaan untuk Menjadi Rektor Universitas Gunung Leuser Atas Nama Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS. Hanya saja, surat ini pula yang menjadi dasar Rektor USU dan Dekan Fakultas Pertanian USU memberikan izin kepada Prof. Hasnudi menjadi Rektor UGL. Dengan kata lain, pada tahap ini peran sentral perekrutan Rektor UGL justru dilakukan oleh Bupati Aceh Tenggara, bukan Ketua Umum maupun Dewan Pembina YPGL.

Gambaran peran Bupati Aceh Tenggara dalam proses pemberhentian Prof. Hasnudi juga tampak tidak berbeda dengan proses pengadaan Rektor UGL atas nama yang bersangkutan. Bupati Aceh Tenggara bahkan telah mengembalikan Prof. Hasnudi ke USU sebelum yang bersangkutan diberhentikan dari jabatan Rektor UGL. Dalam sesi wawancara, Hasanuddin Beruh menyatakan bahwa ini merupakan bagian dari proses memperlancar pemberhentian tersebut oleh Pengurus Yayasan. Benar saja, pada tanggal yang sama dengan surat pengembalian tersebut, Ketua Umum YPGL juga menerbitkan surat keputusan pemberhentian Prof. Hasnudi dari posisinya sebagai Rektor UGL. Sementara itu, ketika persoalan pemberhentian Rektor

²¹⁵ Wawancara Penulis dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Sumatera Utara yang dilakukan pada, Minggu, 22 Mei 2016 dan Wawancara Penulis dengan Ir. Hasanuddin Beruh, bertempat di Ruang Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016

UGL tersebut bergulir ke PTUN, Majelis Hakim yang memeriksa perkara menilai bahwa suat yang diterbitkan Bupati ke Rektor USU tentang pengembalian Prof. Hasnudi dikualifikasi sebagai keputusan tata usaha negara dengan dasar keabsahannya, antara lain merujuk pada kewenangan sebagaimana diatur Pasal 1 angka 20 dan Pasal 81 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan asas *contrarius actus*, kaitannya dengan penyesuaian tindakan pengembalian Prof. Hasnudi ke USU dengan permohonan yang sebelumnya dilakukan pula oleh Bupati Aceh Tenggara.

Merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, Bupati Aceh Tenggara secara mendasar tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan dan penyelenggaraan UGL, baik sebagai institusi pendidikan tinggi maupun sebagai badan usaha YPGL. Dengan demikian, keaktifan Bupati dalam proses perekrutan dan pemberhentian Rektor UGL tidaklah memiliki landasan hukum, yang menurut UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan masuk dalam kualifikasi tindakan mencampurkan wewenang atau dapat pula sebagai tindakan sewenang-wenang.²¹⁶ Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampurkan wewenang apabila suatu keputusan yang diterbitkan atau tindakan yang dilakukan berada di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan. Sementara tindakan atau keputusan yang masuk dalam kategori sewenang-wenang, salah satunya, apabila dilakukan dengan tanpa dasar wewenang. Bentuk-bentuk tindakan

²¹⁶ Mencampurkan wewenang dan bertindak sewenang-wenang merupakan dua dari tiga cakupan Penyalahgunaan Wewenang yang dilarang oleh UU Administrasi Pemerintahan. Lihat Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

semacam ini dilarang dalam pelaksanaan pemerintahan karena dapat mengakibatkan tindakan atau keputusan menjadi cacat: keputusan terkait dapat dibatalkan atau tidak sah.

Dalam konteks kasus ini, hal yang memang tidak terlepas dari rangkaian proses tersebut adalah fakta bahwa posisi Bupati Aceh Tenggara dan Ketua Dewan Pembina YPGL diduduki oleh orang yang sama, yakni Ir. Hasanuddin Beruh, MM. Dalam penilaian Peneliti, posisi “rangkap jabatan” seperti ini sejak awal telah memunculkan kondisi yang rawan disalahgunakan oleh pejabat yang bersangkutan, baik secara sengaja maupun didasari karena kealpaan atau ketidakcermatan dalam menggunakan jabatan publik yang sedang diemban. Agaknya, hal semacam ini pula yang mendasari munculnya rumusan Pasal Pasal 28 Huruf (b) UU Pemda tahun 2004 yang secara eksplisit melarang adanya keterlibatan Kepala Daerah (Bupati dan Wakil Bupati) di dalam suatu perusahaan dan juga yayasan.²¹⁷

Kedua jenis jabatan ini pada dasarnya berbeda dan dapat dibedakan ketika dipraktikkan mengingat jabatan sebagai Bupati dan Ketua Badan Pembinaan YPGL berada pada domain ketentuan hukum yang berbeda. Dengan begitu, menjadi jelas pula batasan-batasan tindakan yang dapat dilakukan atau keputusan yang diterbitkan dalam kedua konteks jabatan tersebut. Dalam proses perekrutan Prof. Hasnudi untuk menduduki jabatan Rektor UGL serta pemberhentiannya dari jabatan tersebut, tindakan yang dilakukan Hasanuddin Beruh akan menjadi tepat jika yang bersangkutan menggunakan posisi sebagai

²¹⁷ Terkait dengan keterlibatan di dalam suatu yayasan, Ketentuan Pasal 28 Huruf (b) UU Pemerintahan Daerah tahun 2004 tersebut ditegaskan kembali di dalam Pasal 76 ayat (1) huruf c UU Pemda tahun 2014. Lihat kembali pembahasan pada Bab II

Ketua Dewan Pembina YPGL, sebab kegiatan tersebut memang berkorelasi dengan YPGL sebagai “induk” UGL. Sebaliknya, penggunaan jabatan Bupati dalam proses tersebut justru membuka peluang terjadinya tindakan sewenang-wenang atau mencampuradukkan wewenang oleh pejabat pemerintahan jika ternyata menimbulkan akibat hukum yang merugikan pihak lain. Pengamatan lebih jauh terhadap kasus ini memang menimbulkan kesimpulan bahwa kedua surat keputusan yang diterbitkan Bupati Aceh Tenggara berada dalam kondisi yang berbeda, sehingga jika dilihat dari konsekwensi atau akibat hukum yang ditimbulkan juga tampak berbeda antara satu dengan yang lain.

Ketika Bupati Aceh Tenggara menerbitkan surat pertama (Nomor 800/436 tanggal 4 April 2011 perihal Permintaan untuk Menjadi Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Atas Nama Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS) kondisi faktual UGL baru saja terbentuk dan diresmikan sehingga belumlah memiliki peraturan internal mengenai pengangkatan maupun pemberhentian Rektor UGL, termasuk Statuta yang umumnya menjadi acuan utama bagi perguruan tinggi swasta. Dengan demikian, sekalipun Bupati Aceh Tenggara melakukan suatu tindakan di luar dari kewenangannya dalam proses perekrutan Rektor UGL tidak sampai menimbulkan akibat hukum yang merugikan bagi pihak lain.

Dalam pandangan Peneliti, tindakan diskresioner Bupati Aceh Tenggara dalam konteks ini dapat saja dibenarkan dengan alasan tersebut, *plus* secara faktual justru menguntungkan: bagi pihak UGL, YPGL dan pihak terkait lainnya termasuk USU dan Prof. Hasnudi. Menjadi catatan tersendiri, proses

administratif pengangkatan Prof. Hasnudi tersebut tidak menjadikan surat Bupati Aceh Tenggara tersebut sebagai dasar, baik di dalam Surat Keputusan YPGL Nomor: KEP./30/YPGL/V/2011 tentang Pengangkatan Pejabat Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane, tanggal 2 Mei 2011 maupun di dalam Keputusan Pengurus YPGL Kutacane Nomor: Kep. 226/YPGL/XII/2011 tentang Pengangkatan Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane, tertanggal 22 Desember 2011. Dengan kata lain, tindakan yang dilakukan Hasanudin Beruh sebagai Bupati Aceh Tenggara tersebut tidak secara legal-formal termaktub sebagai dasar pengangkatan Rektor UGL yang juga berarti secara hukum tindakan tersebut tidak menimbulkan akibat hukum, terutama yang bersifat merugikan. Sampai batas tertentu, peran seperti ini bahkan dapat saja dinafikan atau dianggap tidak pernah ada.

Sementara itu, penerbitan Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 420/37/2017 tanggal 19 Januari 2015, perihal Pengembalian Dosen USU (an. Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS) berada pada kondisi yang berbeda apabila dibandingkan dengan penerbitan surat dalam proses perekrutan di atas. Tindakan Bupati Aceh Tenggara dalam penerbitan surat tentang Pengembalian Dosen USU tersebut, kondisi UGL yang sudah tertata dan telah berjalan secara efektif dengan keberadaan Statuta UGL yang memuat ketentuan organ dan aturan main di internal UGL, termasuk hal yang berkaitan dengan tanggungjawab Rektor dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, pengangkatan serta pemberhentian Rektor UGL. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, Statuta UGL ini diterbitkan pada tahun 2011 atau beberapa saat setelah Prof.

Hasnudi masuk sebagai bagian dari pimpinan UGL, dan menjadi peraturan yang berlaku hingga kemudian diubah oleh Statuta UGL tahun 2015. Singkatnya, kondisi demikian menunjukkan telah terdapat dasar hukum dan prosedur yang, dari sudut hukum administrasi, bersifat mengikat untuk diterapkan dalam konteks suatu persoalan berada dalam ranah peraturan tersebut. Sebagaimana paparan di atas, di dalam Statuta UGL tahun 2011 telah terdapat ketentuan mengenai pemberhentian Rektor UGL yang kewenangannya diberikan kepada Pengurus YPGL dengan pertimbangan Senat Universitas dan Dewan Pembina. Ketentuan ini lebih lanjut dijabarkan dalam Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane.

Melalui ketentuan yang terdapat dalam Statuta UGL dan Peraturan Ketua Umum YPGL tersebut, pada dasarnya Pengurus YPGL dapat dengan mandiri mengambil kesimpulan dan memutuskan untuk memberhentikan Rektor UGL tanpa ada intervensi dari Bupati Aceh Tenggara. Sebaliknya, intervensi tersebut justru dapat saja menjadikan cacatnya proses pemberhentian, mengingat tidak-adanya kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam proses itu, baik yang ditentukan dalam Statuta UGL maupun peraturan lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah diungkap, pelaksanaan mekanisme pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015 seperti diatur dalam Statuta UGL dan Peraturan Ketua Umum YPGL telah terpenuhi dan terlaksana, meskipun terdapat beberapa catatan sebagaimana juga telah dipaparkan. Hanya saja,

munculnya Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 420/37/2017 tanggal 19 Januari 2015 dan dijadikan sebagai salah satu dasar penerbitan Surat Keputusan Pengurus YPGL menunjukkan bahwa peran Bupati Aceh Tenggara dalam proses pemberhentian itu tidak dapat dilepaskan. Di dalam Surat Keputusan Pengurus YPGL Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Rektor UGL, surat Bupati Aceh Tenggara tersebut terdapat dalam salah satu dari empat poin konsideran ‘Memperhatikan’, tepatnya pada poin c. Hal ini pula yang membedakan antara surat Bupati Aceh Tenggara pertama yang ditujukan kepada Rektor USU terkait perekrutan Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL dengan surat kedua ini. Dengan kata lain, dimasukkannya surat Bupati Aceh Tenggara tersebut sebagai salah satu pertimbangan penerbitan keputusan pemberhentian, berarti telah menimbulkan akibat hukum yang merugikan pihak lain khususnya Prof. Hasnudi sebagai pihak yang diberhentikan dari jabatan Rektor UGL.²¹⁸

C. Konsekuensi Hukum Kesepakatan Antara Pengurus Yayasan Dengan Rektor UGL Terhadap Penerbitan Keputusan Pemberhentian Rektor UGL

Salah satu persoalan krusial terbitnya keputusan tentang pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015, berkaitan dengan kurangnya waktu Rektor

²¹⁸ Tiga item lain yang terdapat dalam konsideran ‘Mengingat’ Surat Keputusan Pengurus YPGL Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Rektor UGL, adalah: a. Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane; b. Hasil evaluasi Ketua Dewan Pembina dan Ketua YPGL tanggal 15 Januari 2015 di ruang rapat Bupati Aceh Tenggara; dan d. Berita Acara Rapat Senat UGL tanggal 19 Januari 2015

Universitas Gunung leuser (UGL) berada di kampus, sehingga berakibat pada munculnya penilaian tidak maksimalnya upaya Rektor membenahi UGL Kutacane. Di dalam konsideran ‘Menimbang’ Surat Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane, tepatnya pada poin a, berbunyi sebagai berikut:

“bahwa berdasarkan hasil evaluasi Pembina dan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane, Saudara Prof. Dr. Ir. H. Hasnudi, MS tidak lagi mempunyai waktu yang efektif untuk melaksanakan kegiatan akademik sehingga berdampak terhadap kualitas pelaksanaan kegiatan Tridharma Perguruan Tinggi pada Universitas Gunung Leuser Kutacane”

Jika dibandingkan dengan dua poin lainnya dalam konsideran ‘Menimbang’ keputusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pertimbangan inilah yang menjadi poin pokok atau terpenting, karena dua pertimbangan lainnya merujuk sepenuhnya terhadap pertimbangan ini.

Penelusuran lebih jauh menunjukkan bahwa hal ini setidaknya berkaitan dengan dua hal: *pertama*, status Prof. Hasnudi sebagai Rektor yang memiliki ikatan kedinasan di Universitas Sumatera Utara (USU) Medan sebagai perguruan tinggi induk atau yang menaunginya. Status sebagai dosen dan guru besar menjadikan Prof. Hasnudi yang mewajibkannya untuk tetap aktif di USU meskipun menjabat sebagai Rektor di UGL Kutacane,²¹⁹ meskipun dari sisi jarak antara kedua perguruan tinggi tersebut cukup jauh;²²⁰ *Kedua*, adanya kesepakatan antara kedua belah pihak dalam penentuan waktu akti di UGL bagi Prof. Hasnudi,

²¹⁹ Surat Dekan Fakultas Pertanian USU, Nomor: 1171/H5.2.1.3/SDM/2011 tanggal 7 April 2011; Surat Rektor USU Nomor 2669/H5.1.R/SDM/2011 tanggal 19 April 2011.

²²⁰ Jarak antara medan – Kutacane, Aceh Tenggara + 215 km, yang jika ditempuh melalui perjalanan darat memerlukan waktu + 8 jam

yakni 3 (tiga) hari dalam seminggu. Munculnya kesepakatan ini tidak terlepas dari kondisi status Prof. Hasnudi tersebut di atas. Hanya saja, kesepakatan tersebut tidak dilakukan secara tertulis melainkan hanya terhenti sampai kesepakatan lisan saja. Sebagaimana dipaparkan dalam pembahasan sebelumnya, kesepakatan ini mulanya muncul dalam proses negosiasi antara Hasanudin Beruh sebagai Bupati Aceh Tenggara yang sekaligus berstatus sebagai Ketua Dewan Pembina YPGL dengan Prof. Hasnudi. Namun belakangan, perihal kesepakatan tersebut juga diketahui dan disepakati oleh Pengurus YPGL.²²¹

Sebelum munculnya persoalan ketidakpuasan pihak YPGL terhadap Rektor UGL periode 2011-2015, kesepakatan ini sejatinya telah berjalan, setidaknya selama 3 (tiga) tahun terhitung sejak awal Prof. Hasnudi resmi mengemban jabatan sebagai Rektor UGL. Menurut Prof. Hasnudi, perihal kesepakatan tersebut sebetulnya pernah disampaikan Ketua Dewan Pembina YPGL kepada civitas akademik UGL dalam suatu prosesi wisuda mahasiswa, sehingga dianggap telah diketahui semua pihak sekaligus menjadi pegangan selama beraktivitas sebagai Rektor di UGL.²²² Dalam konfirmasi yang lebih lanjut Peneliti lakukan, hal serupa diakui baik oleh Ketua Umum maupun Ketua Dewan Pembina YPGL, meski dengan penekanan masing-masing. Menurut Ketua Dewan Pembina YPGL, kesepakatan tersebut memang ada dan telah berjalan, namun dengan kondisi pada saat itu kehadiran Rektor UGL di kampus setiap hari kerja

²²¹ Wawancara Penulis dengan Drs. Syahbudin BP, bertempat di Gedung Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane pada, Kamis, 30 Mei 2016

²²² Wawancara Penulis dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Sumatera Utara yang dilakukan pada, Minggu, 22 Mei 2016

memang sangat dibutuhkan.²²³ Sementara Ketua Umum YPGL menilai kesepakatan tersebut tidak berjalan maksimal. Dengan kata lain, 3 (tiga) hari yang telah disepakati tersebut tidak dijalankan oleh Prof. Hasnudi sendiri sehingga memunculkan polemik di kampus UGL termasuk protes dari mahasiswa.²²⁴ Persoalannya adalah, kesepakatan ini dilakukan secara tidak tertulis atau hanya secara lisan, termasuk tidak terdapat ketentuan semacam ini di dalam surat keputusan Yayasan mengenai pengangkatan Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL.

Secara teoritik, perihal kesepakatan atau perjanjian semacam ini masih diperdebatkan dalam ranah hukum administrasi negara, sebab hal seperti ini cenderung dekat dengan praktik hukum perdata yang bersifat privat dan bertolak belakang dengan hukum administrasi yang bersifat publik. Ketika membicarakan tentang tindakan atau perbuatan hukum publik pemerintahan, terdapat ahli hukum administrasi seperti S. Sybenga yang hanya mengakui adanya perbuatan hukum publik bersegi satu. Artinya, hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah, tanpa perlu pertimbangan dari pihak lain. Namun beberapa sarjana seperti Van der Pot, Kranenberg-Vegting, Eiarda dan Donner mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik. Dalam aplikasinya, perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya di dalam hukum privat (biasa).²²⁵ Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum

²²³ Wawancara Penulis dengan Ir. Hasanuddin Beruh, bertempat di Ruangan Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016

²²⁴ Wawancara Penulis dengan Drs. Syahbudin BP, bertempat di Gedung Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane pada, Kamis, 30 Mei 2016

²²⁵ SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2012, hlm. 150-151

pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan perundang-undangan (*regelling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan keputusan (*beschikking*).

Melihat praktiknya di Indonesia dewasa ini, agaknya telah muncul kecenderungan hukum administrasi Indonesia mengakui dan menganut pendapat yang pertama (S. Sybenga) yakni membuka peluang kontraktual antara badan atau pejabat pemerintahan dengan pihak lain dalam kerangka hukum publik. Bahwa dapat saja antara pemerintah dengan pihak lain melakukan kesepakatan tertentu yang bersifat timbal balik (*resiprok*) dalam kerangka hukum publik. Misalnya dalam bidang kepegawaian yang mengatur tentang Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja (PPPK) melalui UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.²²⁶ Istilah “Perjanjian Kerja” yang melekat di dalam salah satu jenis ASN tersebut meniscayakan adanya “pembicaraan” untuk kemudian mencapai titik temu antara kedua belah pihak sehingga kesepakatan dituangkan dalam perjanjian kerja sebagai pedoman dan acuan dalam melaksanakan hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Merujuk pada hal tersebut, maka kesepakatan antara Prof. Hasnudi dengan pihak YPGL yang telah terjalin pada prinsipnya mengikat kedua belah pihak meskipun tidak dilakukan secara tertulis. Atas dasar hal itu pula, perubahan terhadap kesepakatan yang telah terbentuk itu juga meniscayakan kesepakatan antara keduanya. Terkait ini, Dr. Mustaqiem mengemukakan bahwa kesepakatan

²²⁶ Pasal 1 angka (4) UU tersebut menyatakan: “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”

(perjanjian) sebagai tugas rektor, pihak yayasan tidak dapat memutus atau mengubahnya secara sepihak, karena sebuah perjanjian didasarkan pada kesepakatan kedua pihak. Perjanjian yg sudah disepakati kedua belah pihak yang melakukan perjanjian, maka isi perjanjian otomatis mengikat kedua belah pihak.²²⁷

Merujuk pada kronologi kasus dalam penelitian ini, perubahan kesepakatan antara Prof. Hasnudi dan pihak YPGL pada dasarnya telah diputuskan di dalam rapat senat UGL tanpa kehadiran Prof. Hasnudi, dengan hasil akhir yakni adanya perubahan waktu (jam) wajib aktif di kampus UGL dari semula 3 (hari) menjadi 6 (enam) hari kerja. Tidak terlibatnya Prof. Hasnudi dalam pengambilan keputusan tersebut menunjukkan bahwa hasil perubahan itu diambil secara sepihak. Hanya saja, sebagaimana telah pula dipaparkan, bahwa tindaklanjut yang ditempuh pihak YPGL dengan mengirimkan “tawaran” perubahan tersebut sebetulnya dapat membenarkan tindakan sepihak tersebut sepanjang hasil perubahan yang disampaikan disetujui atau setidaknya ditanggapi oleh Prof. Hasnudi sebagai pihak. Persoalannya, jawaban Prof. Hasnudi terhadap Surat Ketua Umum YPGL Nomor: 03/YPGL/I/2015 tidak dipertimbangkan dalam penerbitan Surat Keputusan Pengurus YPGL Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 tentang pemberhentiannya dari jabatan Rektor UGL.²²⁸ Dengan kata lain, meskipun hasil perubahan kesepakatan itu praktis

²²⁷ Wawancara tertulis dengan Dr. Mustaqiem di Yogyakarta, 6 Maret 2017

²²⁸ Berdasar pada waktu penerbitan surat keputusan tentang pemberhentian serta hasil wawancara dengan pihak terkait, kemungkinan besar surat balasan dari Prof. Hasnudi tersebut bahkan tidak dibaca, alih-alih dijadikan pertimbangan dalam keputusan tentang pemberhentian tersebut. Ketua Umum YPGL di dalam persidangan di PTUN Banda Aceh menyatakan bahwa surat balasan Prof. Hasnudi tersebut telah lewat waktu karena telah di luar dari jam kerja. Selain

belum sempat dilaksanakan namun telah menimbulkan akibat hukum karena digunakan sebagai dasar atau setidaknya sebagai penguat alasan penerbitan surat tentang pemberhentian tersebut.²²⁹

Dalam konteks hukum administrasi, sifat sepihak itu merupakan suatu khas dalam tindakan hukum publik oleh badan atau pejabat pemerintahan, termasuk dalam penerbitan suatu keputusan tata usaha negara. Dengan begitu, sekalipun teori yang dikemukakan oleh ahli seperti S. Sybenga maupun misalnya tergambar dalam peraturan dalam lingkup kepegawaian di atas, sifat sepihak dalam menerbitkan keputusan masih tetap melekat pada badan atau pejabat pemerintahan ketika hendak menerbitkan suatu keputusan. Atas dasar itu pula, Peneliti memandang bahwa tindakan YPGL yang melakukan perubahan atas kesepakatan secara mandiri atau tanpa melibatkan Prof. Hasnudi dapat dibenarkan secara hukum, khususnya jika tindakan atau keputusan tersebut dinilai berdasarkan peraturan yang berlaku secara internal di UGL. Hanya saja, proses semacam ini sangat rentan terhadap pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) terutama terhadap asas kecermatan dan asas permainan yang layak (*fair play*). Beberapa asas yang dikemukakan untuk menilai keterpenuhannya dalam penerbitan surat keputusan tentang pemberhentian Rektor UGL, tentu saja memiliki kaitan dengan penilaian terhadap proses yang telah berlangsung sebagaimana telah dikemukakan di atas.

itu, menurutnya, surat penting seperti itu seharusnya disampaikan secara langsung oleh yang bersangkutan. Lihat, Putusan Nomor: 06/G/2015/PTUN-BNA, tanggal 28 Juli 2015.

²²⁹ Lihat kembali bunyi 'poin a konsideran Menimbang' Surat Keputusan Pengurus YPGL Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 di atas

Merujuk pada pandangan beberapa ahli, terdapat beberapa hal yang seharusnya diperhatikan dalam penerbitan suatu keputusan sekaligus menjadi indikator keterpenuhan asas-asas tersebut. Asas kecermatan antara lain menggariskan agar penerbitan suatu keputusan harus mempertimbangkan secara komprehensif segenap aspek dari materi keputusan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Selain itu, penerbitan keputusan itu juga dituntut untuk memperhatikan dan mendengarkan pihak-pihak yang berkepentingan terlebih dahulu sebelum mereka dihadapkan pada suatu keputusan yang merugikan. Dengan demikian, semua fakta yang relevan ataupun semua kepentingan yang tersangkut, termasuk kepentingan pihak ketiga harus dipertimbangkan dalam keputusan.²³⁰ Asas ini sejalan dengan asas permainan yang layak (*fair play*), dimana penerbitan suatu keputusan TUN meniscayakan pemberian kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Disamping itu, asas ini juga menuntut kejujuran dan keterbukaan terhadap segala aspek yang berkaitan dengan hak warga negara, terutama mereka yang dituju langsung oleh keputusan.²³¹

Proses penerbitan keputusan tentang pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015 pada dasarnya lebih bersandar pada penilaian YPGL yang kemudian diterjemahkan terhadap bunyi pertimbangan keputusan. Sementara itu, jawaban

²³⁰ Philipus M. Hadjon, dkk; Ridwan HR sebagaimana dikutip oleh Bedner dkk dalam menjelaskan indikator AUPB. Lihat, Cekli Setya Pratiwi, dkk., *Penjelasan Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 116

²³¹ *Ibid*, hlm. 119

yang disampaikan pihak terkait langsung (Prof. Hasnudi sebagai Rektor) untuk menanggapi perubahan kesepakatan antara kedua belah pihak, justru “tidak sempat” didengar dan turut dipertimbangkan.²³² Atas dasar hal itu pula, pertimbangan utama keputusan tentang pemberhentian Rektor (konsideran Menimbang poin a), menurut Peneliti, adalah dasar yang masih belum usai atau prematur, terutama dikaitkan dengan proses yang ditempuh YPGL melalui Ketua Umumnya. Hal ini, pada akhirnya dapat berujung pada pembatalan keputusan tersebut dengan dasar atau alasan bertentangan dengan AUPB sebagaimana dipaparkan di atas.

Secara yuridis, dalam konteks penyelesaian sengketa di pengadilan tata usaha negara (PTUN), kedudukan AUPB dan peraturan perundang-undangan saat ini telah memiliki kedudukan yang setara sebagai instrumen dalam menilai sah tidaknya suatu keputusan.²³³ Dengan kata lain, jika suatu keputusan tata usaha negara mengandung kekeliruan atau cacat, maka dua hal tersebut dapat dijadikan sebagai alasan atau dasar untuk membatalkan keputusan TUN, baik sendiri-sendiri maupun keduanya sekaligus. Hanya saja dalam praktiknya, penggunaan AUPB sebagai instrumen penguji kerap kali berbeda karena bersifat subyektif antara telah terpenuhi atau belum terpenuhi suatu asas yang didalilkan, berbeda halnya dengan peraturan perundang-undangan yang secara umum telah memiliki batasan yang dapat digunakan untuk menentukan keterpenuhannya dalam penerbitan suatu keputusan. Dalam penyelesaian kasus ini PTUN Banda Aceh, misalnya, perihal ini bahkan tidak menjadi bagian dari pertimbangan Majelis Hakim dalam

²³² Lihat kembali kronologi kasus ini dalam bab III

²³³ Pasal 53 UU PTUN 2004 dan 2009

memutus perkara meskipun para pihak yang berperkara telah memperdebatkannya sejak awal hingga pada tahap pembuktian persidangan.

D. Akibat Hukum Penggunaan Surat Bupati Aceh Tenggara tentang Pengembalian Dosen USU Medan Terhadap Penerbitan Keputusan Pemberhentian Rektor UGL oleh Yayasan

Kronologi kasus ini, sebagaimana telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, menunjukkan adanya kaitan yang erat antara Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 420/37/2017 perihal Pengembalian Dosen USU dengan Surat Keputusan Pengurus YPGL Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Rektor UGL. Menurut pertimbangan hukum dalam Putusan PTUN Banda Aceh Nomor: 06/G/2015/PTUN-BNA, kedua produk tersebut dinyatakan sebagai keputusan tata usaha negara yang dari sisi individualitas menysasar seseorang bernama Prof. Dr. Hasnudi, MS. Sementara dari sisi teknis-administratif, surat yang diterbitkan Bupati Aceh Tenggara itu menjadi salah satu pertimbangan dalam keputusan yang diterbitkan oleh Pengurus YPGL. Dengan kerangka pemikiran ini pula, Peneliti menilai bahwa kedua produk keputusan tersebut bagian integral yang tidak dapat pisahkan satu sama lain, terutama dalam menilai kualitas (sah-tidaknya) keputusan yang diterbitkan oleh Pengurus YPGL tentang pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015.²³⁴

²³⁴ Bandingkan dengan pola pemikiran yang digunakan Hakim PTUN Banda Aceh ketika menilai kedua produk keputusan itu. Lihat Pertimbangan Hukum Putusan Nomor: 06/G/2015/PTUN-BNA. Peneliti sendiri mendapatkan kesan pola yang digunakan Hakim dalam putusan tersebut cenderung menganggap dua obyek perkara (Surat Bupati Aceh Tenggara dan Keputusan Pengurus YPGL) berdiri sendiri-sendiri sehingga dalam proses pengujian di PTUN diperiksa secara mandiri masing-masing keputusan. Pola ini sepenuhnya tidak salah, namun

Secara normatif, Statuta UGL menentukan bahwa pemberhentian Rektor berdasar pada pertimbangan Senat Universitas dan Dewan Pembina.²³⁵ Dengan begitu, maka kedua jenis pertimbangan tersebut menjadi prasyarat penerbitan surat keputusan pemberhentian Rektor UGL oleh Pengurus YPGL. Melihat kepada Keputusan Pengurus YPGL Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015, kedua pertimbangan tersebut sejatinya telah termuat di dalamnya sebagai tindaklanjut dari peristiwa faktual yang dilakukan sebelumnya, tepatnya pada poin b dan poin d. Selain itu, termasuk pula dalam bagian konsideran ‘Memperhatikan’ ini adalah Surat Bupati Aceh Tenggara kepada Rektor USU mengenai pengembalian Prof. Hasnudi ke USU Medan. Oleh karena itu pula dapat disimpulkan bahwa Surat Bupati tersebut juga turut menjadi pertimbangan dalam penerbitan keputusan ini. Selengkapnya konsideran tersebut memuat isi sebagai berikut:

- a. *Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser Kutacane;*
- b. *Hasil evaluasi Ketua Dewan Pembina dan Ketua Umum Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane;*
- c. *Surat Bupati Aceh Tenggara kepada Rektor USU Medan Nomor 420/37/2015 tanggal 19 Januari 2015;*
- d. *Berita Acara Rapat Senat Universitas Gunung Leuser Kutacane tanggal 19 Januari 2015*

Poin b dan poin d di atas jelas menunjukkan bahwa keputusan tentang pemberhentian Rektor UGL diterbitkan setelah mendapat pertimbangan dari Senat Universitas dan Dewan Pembina YPGL. Hanya saja, surat Bupati Aceh Tenggara yang turut dimuat menimbulkan persoalan tersendiri mengingat isi surat tersebut

sebetulnya, Majelis Hakim memeriksa perkara dapat saja melihat persoalan ini dengan pola lain yakni mengaitkan antara kedua keputusan sehingga dapat tergambar penilaian lebih komprehensif.

²³⁵ Selengkapnya, Pasal 28 ayat (5) Statuta UGL berbunyi sebagai berikut: “Rektor diangkat dan diberhentikan oleh Pengurus Yayasan dengan pertimbangan Senat Universitas dan Dewan Pembina”.

berkaitan dengan pengembalian Prof. Hasnudi ke USU. Dengan ungkapan lain, penerbitan keputusan pemberhentian menjadi keniscayaan jika Prof. Hasnudi yang notabene merupakan Rektor UGL dikembalikan ke kampus asalnya, USU. Itu pula sebabnya, surat Bupati Aceh Tenggara tersebut dinilai sangat krusial sehingga dijadikan sebagai salah satu obyek gugatan ketika sengketa ini bergulir ke PTUN Banda Aceh. Persoalan lainnya, sebagaimana hasil penelitian ini sebagaimana dikemukakan sebelumnya, surat Bupati Aceh Tenggara tersebut mengandung cacat karena diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara dengan tanpa wewenang.

Secara teoritik, suatu keputusan dalam bentuk tertulis harus menggambarkan latar belakang dan motivasi penerbitannya sehingga pihak yang dituju, khususnya, memahami pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan alasan dikeluarkannya keputusan itu. Bagi mereka yang tidak puas dengan mudah dapat membantah motivasi atau pertimbangan, yang dijadikan dasar dikeluarkannya keputusan tersebut. Hal ini ditegaskan pula di dalam Pasal 55 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan yang menentukan: *“Setiap Keputusan harus diberi alasan pertimbangan yuridis, sosiologis, dan filosofis yang menjadi dasar penetapan Keputusan”*. Menyangkut alasan pertimbangan yuridis, sosiologis, dan filosofis yang menjadi dasar penetapan KAP, Penjelasan Pasal 55 ayat (1) UU AP menjelaskan:

Yang dimaksud dengan “pertimbangan yuridis” adalah landasan yang menjadi dasar pertimbangan hukum kewenangan dan dasar hukum substansi.

Yang dimaksud dengan “pertimbangan sosiologis” adalah landasan yang menjadi dasar manfaat bagi masyarakat.

Yang dimaksud dengan “pertimbangan filosofis” adalah landasan yang menjadi dasar kesesuaian dengan tujuan penetapan Keputusan.

Alasan-alasan pertimbangan tersebut, dalam teknis pembuatan keputusan, diletakkan pada Bagian Pembukaan keputusan, yang populer disebut dengan konsideran. Secara keseluruhan, suatu keputusan dapat memuat keseluruhan konsideran yang berjumlah lima, yakni konsideran ‘Menimbang’, ‘Mengingat’, ‘Membaca’, ‘Mendengar’ dan ‘Memperhatikan’. Namun, yang umumnya menjadi kewajiban tercantum dalam surat keputusan adalah konsideran ‘Menimbang’ dan ‘Mengingat’ saja. Oleh karena itu, dua konsideran tersebut adalah yang terpenting dan diwajibkan keberadaannya karena muatan yang terkandung di dalam dua konsideran tersebut.

Konsideran ‘Menimbang’ antara lain memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan keputusan, termasuk unsur-unsur yang diwajibkan Pasal 55 ayat (1) di atas, yakni alasan filosofis, yuridis dan sosiologis. Sementara konsideran ‘Mengingat’ pada prinsipnya memuat peraturan perundang-undangan, undang-undang atau keputusan-keputusan dari pejabat yang lebih tinggi atau berwenang sebagai dasar hukum, sehingga maksud penerbitan surat keputusan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dan mempunyai landasan hukum yang kuat.²³⁶

²³⁶ Peraturan Kepala LAN No. 43 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas di Lingkungan Lembaga Administrasi Negara (Bagian Lampiran); lihat pula, Gede Marhaendra Wija Atmaja, *Prinsip dan Teknik Penyusunan Keputusan Administrasi Pemerintahan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2015, hlm. 16-17; <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt571458c928b51/arti-menimbang-dan-mengingat-dalam-peraturan-perundang-undangan>; <http://www.al-maududy.com/2015/05/teknik-membuat-surat-keputusan-sk.html>

Adapun konsideran yang lain, dapat disebut sebagai item tambahan yang penggunaannya bersifat melengkapi dan disesuaikan dengan kebutuhan. Konsideran ‘Membaca’ dicantumkan ketentuan dan peraturan yang tidak berkaitan secara langsung dengan masalah pokok yang menjadi keputusan, namun ketentuan dan peraturan ini diperlukan untuk memperkuat konsiderans sehingga pertimbangan sebelum memutuskan sesuatu menjadi lebih lengkap. Sementara konsideran ‘Mendengar’ biasanya dicantumkan usul dan saran yang pernah disampaikan oleh pihak tertentu kepada pemimpin tertinggi/pengambil keputusan. Adapun konsideran ‘Memperhatikan’ biasanya berisi keputusan rapat yang pernah atau yang sengaja diadakan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibuat surat keputusan.²³⁷

Keabsahan suatu keputusan, dengan demikian, lebih bertitik tolak pada pemenuhan dasar atau alasan penerbitan keputusan sebagaimana ditentukan Pasal 55 ayat (1) UU Adpem di atas, yakni pertimbangan sosiologis, yuridis dan filosofis. Ketiga dasar tersebut, jika lebih lanjut dikroscek kepada Keputusan Pengurus YPGL Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015, maka dapat ditentukan masing-masing pertimbangan tersebut di dalam konsideran ‘Menimbang’ dari keputusan tersebut. Pertimbangan sosiologis, tampak tergambar pada poin a, pertimbangan filosofis terdapat dalam poin a dan poin b, sementara landasan yuridis dapat dinilai telah digambarkan pada poin c konsideran ‘Menimbang’ keputusan. Landasan yuridis ini kemudian lebih detail kembali dicantumkan dalam konsideran ‘Mengingat’.

²³⁷ <http://www.al-maududy.com/2015/05/teknik-membuat-surat-keputusan-sk.html>

Merujuk pada paparan di atas, maka peletakan Surat Bupati Aceh Tenggara dalam konsideran ‘Memperhatikan’, bukan pada bagian ‘Menimbang’ menunjukkan sesuatu, bahwa secara formal, pertimbangan ini bukanlah dasar atau alasan pokok penerbitan keputusan. Dengan kata lain, meskipun memiliki kaitan yang erat, kedua dokumen itu pada dasarnya adalah terpisah dan berdiri sendiri-sendiri. Dari pemahaman ini pula, peneliti memandang bahwa pencantuman Surat Bupati Aceh Tenggara tersebut tidak membawa implikasi hukum yang dapat membatalkan keputusan tentang pemberhentian Rektor UGL. Hal itu mengingat pertimbangan-pertimbangan yang diwajibkan pencantumannya oleh peraturan perundang-undangan, terutama Pasal 55 ayat (1) UU Adpem telah terpenuhi.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Merujuk pada uraian pada bab-bab yang dikemukakan sebelumnya, kesimpulan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Terdapat empat undang-undang yang memuat ketentuan tentang penyelenggaraan dan pengelolaan suatu perguruan tinggi di Indonesia, yakni: UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan sejumlah undang-undang tersebut, Bupati Aceh Tenggara tidak memiliki konstruksi wewenang dalam penyelenggaraan dan pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane, Aceh Tenggara. Tindakan hukum yang dilakukan Ir. Hasanudin Beruh, MM (Bupati Aceh Tenggara) dalam konteks pengelolaan UGL memiliki konstruksi wewenang melalui UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah oleh UU No. 28 Tahun 2004. Namun hal tersebut hanya berlaku dalam kapasitasnya sebagai bagian dari Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi (Yayasan) yang lebih bersifat individu, sehingga tidak dibenarkan menggunakan kedudukan sebagai pejabat pemerintah daerah.

2. Pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015 (an. Prof. Hasnudi) tidak sesuai dengan kaidah hukum administrasi negara, tepatnya melanggar atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Terdapat tiga asas yang dilanggar dalam proses pemberhentian tersebut, yakni *pertama* asas kecermatan, *kedua* asas permainan yang layak (*fair play*) dan; *ketiga* asas kepastian hukum. Pelanggaran terhadap asas kecermatan terwujud antara lain dalam penggunaan surat keputusan yang diterbitkan oleh Bupati Aceh Tenggara sebagai bagian dari pertimbangan pihak YPGL dalam penerbitan keputusan pemberhentian. Selain itu, pelanggaran terhadap asas kecermatan dan sekaligus asas *fair play* terwujud dalam penerbitan keputusan yang tidak memberikan kesempatan yang layak bagi pihak yang dituju (Prof. Hasnudi), untuk mencari kebenaran dan keadilan, serta tidak diberikannya kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya keputusan. Adapun pelanggaran terhadap asas kepastian hukum tercermin dalam penentuan waktu bagi Prof. Hasnudi untuk menjawab surat YPGL yang berisi tawaran untuk menentukan pilihan, antara 2 (dua) atau 3 (tiga) hari setelah surat diterima. Penentuan waktu semacam ini dapat berakibat pada perbedaan pemahaman ukuran waktu menjawab surat tersebut yang pada akhirnya menimbulkan kerugian sebab menjadi bagian dari pertimbangan penerbitan surat keputusan pemberhentian.

3. Kesepakatan antara Rektor UGL (Prof. Hasnudi) dengan pihak YPGL terkait penentuan jam aktif di kampus UGL 3 (tiga) hari dalam seminggu bersifat mengikat kedua belah pihak, sehingga perubahan terhadap kesepakatan tersebut. Dalam konteks hukum administrasi, pola kesepakatan ini memungkinkan untuk ditempuh, sehingga perubahan kesepakatan yang dilakukan secara sepihak oleh YPGL dan kemudian berakibat pada penerbitan surat keputusan tentang pemberhentian Rektor UGL menjadikan surat tersebut menjadi cacat.

B. Saran-Saran (Rekomendasi)

1. Terdapat ketidaksinkronan dan kontradiksi lintas undang-undang terkait pengelolaan perguruan tinggi, tepatnya antara UU Sisdiknas, UU Pendidikan Tinggi dan UU Pemerintahan Daerah dengan UU Yayasan. Tiga undang-undang pertama secara eksplisit menentukan tidak-adanya konstruksi hukum (kewenangan) bagi pemerintah daerah untuk ikut serta (mencampuri) pengelolaan suatu perguruan tinggi. Namun, dalam UU Yayasan hal tersebut (pengelolaan perguruan tinggi oleh pemerintah daerah) dimungkin terjadi karena tidak-adanya penegasan larangan bagi pemerintah daerah mendirikan yayasan. Oleh karena itu, Peneliti merekomendasikan agar dilakukan perbaikan, khususnya terhadap UU Yayasan dengan menegaskan larangan bagi badan atau pejabat pemerintah daerah masuk sebagai bagian dari organ yayasan yang bergerak di bidang pendidikan (tinggi).

2. Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane Aceh Tenggara perlu dibenahi secara menyeluruh. Agar sejalan dengan peraturan perundang-undangan tentang pendidikan tinggi, Peneliti merekomendasikan agar pemegang formasi di Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) sepenuhnya dilepaskan dari pejabat atau unsur-unsur pemerintahan daerah. Termasuk pula dalam hal ini yakni persoalan aset dan SDM yang masih terkait dengan pemerintah Aceh Tenggara agar diperjelas. Dengan begitu, hakikat dan tujuan pendirian YPGL benar-benar terwujud di bawah semangat kemasyarakatan (sosial) tanpa dipengaruhi oleh pengaruh atau kekuatan “eksternal” untuk tujuan tertentu yang justru bertentangan dengan semangat tersebut.