

# PROBLEM KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI

Kajian Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA

## PROBLEM OF REGIONAL GOVERNMENT AUTHORITY IN MANAGING UNIVERSITIES

An Analysis of Decision Number 06/G/2015/PTUN-BNA

**Sufriadi**

Departemen Hukum Acara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Jl. Taman Siswa No. 158, Yogyakarta 55111

Email: sufriadi14@gmail.com

**Sobirin Malian**

Bidang Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan

Jl. Jend. Ahmad Yani (Ringroad Selatan), Yogyakarta 55191

Email: totalmedia\_publish@yahoo.co.id

Naskah diterima: 22 Juni 2019; revisi: 26 Desember 2019; disetujui 26 Desember 2019

<http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i3.397>

### ABSTRAK

Melalui Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA, majelis hakim mengakui kewenangan kepada Bupati Aceh Tenggara untuk terlibat dalam pengelolaan Universitas Gunung Leuser. Padahal Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional membatasi pengelolaan perguruan tinggi hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan masyarakat. Kajian ini berfokus pada dua hal: *pertama*, mengungkap konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan Universitas Gunung Leuser berdasarkan putusan PTUN tersebut beserta masalahnya; *kedua*, menilai kesimpulan putusan tersebut mengenai kewenangan pemerintahan daerah dalam mengelola perguruan tinggi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kajian ini menggunakan metode penelitian normatif, dengan pendekatan kasus dan perundang-undangan. Hasil kajian menunjukkan adanya kekeliruan

majelis hakim dalam memahami dan menerapkan Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang Pendidikan Tinggi yang dijadikan sebagai dasar konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan Universitas Gunung Leuser. Kesimpulan majelis hakim dalam putusan tersebut yang menyatakan pemerintah daerah berwenang dalam pengelolaan perguruan tinggi, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Pendidikan Tinggi, dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Kata kunci: pengelolaan perguruan tinggi; kewenangan; pemerintahan daerah.

### ABSTRACT

*Through Decision Number 06/G/2015/PTUN-BNA, the panel of judges authorized the regent of the Southeast Aceh to be involved in the management of Gunung*

*Leuser University although Law Number 20 of 2003 concerning the National Education System says that management of universities is under the authority of central government and community. This study consist of two purposes. First, to disclose the legal construction of regent authority in managing Gunung Leuser University based on the administrative court decision and related problems. Second, to examine the conclusion of the court decision over the authority of Southeast Aceh local government in managing Gunung Leuser University based on national legislation. This study uses a normative research method, with case and legislation*

*approach. It indicates that the panel of judges made an error in understanding and implementing Article 81 paragraph (1) of the Law on Higher Education as the legitimate basis for the authority of the regent. The conclusion indicated that the local government was authorized in managing Gunung Leuser University was also contradicted with some regulations, particularly Laws on National Education System, Higher Education, and the Local Governance.*

*Keywords: management of higher-education; authority; local governance.*

---

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pendidikan merupakan salah satu elemen terpenting dalam kemajuan suatu bangsa. Dalam konteks Indonesia, Pembukaan UUD NRI 1945 secara eksplisit menyatakan ‘*mencerdaskan kehidupan bangsa*’ sebagai salah satu tujuan bernegara. Namun dalam praktiknya, perihal pendidikan secara nasional menghadapi dinamika kenegaraan yang cenderung menghambat pengembangannya, terutama pada masa Presiden Soekarno maupun Soeharto.

Momentum pembangunan bidang pendidikan bisa dikatakan didapat ketika rezim pemerintah mulai beralih ke era reformasi. Dimulai dari pembenahan regulasi dan disusul penerapannya di lapangan. Beberapa undang-undang yang terbit dalam konteks ini antara lain: Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Khusus untuk perguruan tinggi diterbitkan pula Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi).

Sistem desentralisasi yang diterapkan pada masa reformasi menjadikan daerah-daerah otonom di Indonesia memiliki sejumlah kewenangan dalam bidang pendidikan. Kebijakan desentralisasi bidang pendidikan di Indonesia tidak berbeda dengan tujuan umum sistem desentralisasi itu sendiri yang berorientasi pada pelibatan masyarakat dan sekolah serta pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan semakin berkualitas, di samping merupakan konsekuensi dari adanya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Kuswandi, 2011:88).

Konteks pendidikan, semangat yang diusung juga tetap bertahan hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah), meskipun dari sisi pengaturan, pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tampak menjadi lebih rigid dan dikritik banyak pihak (Safa’at, 2015:7; Said, 2015:525). Pemerintah provinsi diberikan kewenangan untuk mengurus pendidikan tingkat menengah, sementara pemerintah kabupaten/kota terhadap pendidikan dasar dan anak usia dini. Jenjang pendidikan tinggi sendiri tidak termasuk yang didesentralisasikan.

Menempatkan kewenangan penyelenggaraan pendidikan tinggi pada pemerintah pusat, pada dasarnya mengikuti pola undang-undang sebelumnya yang lebih menyesuaikan diri dengan peraturan spesifik, seperti UU Sisdiknas. Selain itu, karakter khusus pengelolaan yang dikenal dengan istilah 'otonomi perguruan tinggi' tampak turut dipertimbangkan dalam penentuan kebijakan tersebut, dan diatur secara khusus di dalam UU Pendidikan Tinggi. Oleh karenanya, sengketa administrasi di lingkungan perguruan tinggi umumnya melibatkan pihak internal kampus, atau pemerintah pusat jikapun melibatkan pihak eksternal. Namun dalam kasus yang sedang dikaji, sengketa administrasi di lingkungan kampus ternyata juga melibatkan pemerintah daerah setempat sebagai salah satu pihak (tergugat). Perkara ini bergulir dan telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Banda Aceh.

Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA pada pokoknya berkaitan dengan pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane, atas nama H (penggugat) oleh Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) yang dalam perkara tersebut berkedudukan sebagai tergugat II. Penggugat yang sejatinya adalah dosen Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara (USU), Medan, diangkat menjadi Rektor UGL untuk periode 2011-2015. Namun dinamika yang terjadi di internal kampus menjadikan periode kepemimpinan itu tidak dijalani hingga akhir. H diberhentikan melalui Surat Keputusan Pengurus YPGL Nomor Kep.07/YPGL/I/2015 tanggal 19 Januari 2015, atau sekitar satu tahun sebelum masa normal jabatan berakhir. Di dalam gugatannya, H menilai penerbitan keputusan ini cacat karena tidak sesuai dengan peraturan internal UGL.

Masalah krusial lainnya, adanya campur tangan Bupati Aceh Tenggara dalam bentuk penerbitan Surat Nomor 420/37/2015 tentang pengembalian H ke USU. Surat ini menempati posisi penting karena menjadi bagian dari pertimbangan penerbitan keputusan pemberhentian Rektor UGL. Tampaknya, itu pula yang menjadikan penggugat menempatkan Bupati Aceh Tenggara sebagai tergugat I dalam sengketa ini. Bagi penggugat, tergugat I tidak memiliki kapasitas apapun menerbitkan surat tersebut karena tidak memiliki kedudukan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk statuta UGL.

Berdasarkan pembacaan penulis, peran pemerintah daerah setempat di institusi UGL sebetulnya telah berlangsung sejak lama, termasuk dalam proses perekrutan H sebagai rektor. Hal ini tidak terlepas dari posisi pimpinan daerah, terutama bupati, yang pada kesempatan yang sama berada dalam struktur YPGL, tepatnya sebagai Ketua Dewan Pembina. Dengan posisi itu, jabatan kepala daerah memang rentan disalahgunakan atau bercampur dengan kewenangan sebagai organ di YPGL.

Penggugat sendiri mengungkap sejumlah dalil yang menyatakan bahwa tergugat I (Bupati Aceh Tenggara) telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik di samping juga melanggar peraturan perundang-undangan. Hanya saja, kesimpulan akhir majelis hakim dalam putusan tersebut membenarkan tindakan Bupati Aceh Tenggara. Di dalam amar putusan dinyatakan '*Menolak Gugatan Penggugat seluruhnya,*' untuk menunjukkan bahwa dalil-dalil penggugat tidak terbukti secara hukum. Pada bagian pertimbangan putusan, hakim berpendapat bahwa tindakan bupati dengan menerbitkan surat objek sengketa tersebut sah karena memiliki

kewenangan dalam mengembangkan pendidikan di wilayahnya dengan berdasar pada Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi. Selain itu, majelis hakim juga menyatakan tindakan bupati itu sesuai dengan asas *contrarius actus* yang dikenal dalam ajaran hukum administrasi.

Pertimbangan majelis hakim tersebut secara yuridis menarik dikaji mengingat adanya perbedaan dengan peraturan perundang-undangan. Persoalannya, ketika hakim membenarkan penerbitan surat tersebut, maka hakim pada dasarnya telah membenarkan intervensi pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL. Padahal, substansi objek sengketa itu merupakan bagian dari aspek pengelolaan perguruan tinggi. Pendapat hakim itu terkonfirmasi beberapa waktu kemudian melalui tindakan Bupati Aceh Tenggara dalam bentuk inspeksi mendadak ke UGL pada Januari 2018, berkaitan dengan mandeknya perkuliahan dan dugaan penyimpangan dana (Serambi Indonesia, 2018). Tindakan itu disusul dengan instruksi bupati kepada inspektorat kabupaten untuk mengaudit keuangan UGL sekitar setahun kemudian (Serambi Indonesia, 2019).

Langkah seperti ini adalah bagian dari hasil pemahaman dengan berdasar pada kesimpulan hakim dalam putusan dalam perkara pemberhentian rektor UGL. Namun, persoalan lebih lanjut ke depan bisa menjadi lebih serius karena pemahaman dan langkah seperti itu bersinggungan dengan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, juga sangat berpotensi meluas, dalam arti tidak hanya dilakukan oleh bupati terhadap UGL di Kabupaten Aceh Tenggara, tetapi juga oleh kepala daerah lain terhadap perguruan tinggi di daerah masing-masing.

## **B. Rumusan Masalah**

Berangkat dari latar belakang tersebut, kajian ini akan berfokus pada dua masalah:

1. Bagaimana konstruksi hukum kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL berdasarkan Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA?
2. Apakah Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA mengenai kewenangan bupati dalam pengelolaan UGL sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan nasional, UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Kajian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan konstruksi hukum kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL berdasarkan Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA serta problem yang terdapat di dalamnya.
2. Untuk menilai (preskripsi) secara yuridis pendapat majelis hakim dalam Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA mengenai kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL, khususnya UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan nasional, UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan

Tinggi dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sementara kegunaan kajian ini dibagi melalui dua sudut pandang: sisi teoritis dan sisi praktis. Dari sisi teoritis, kajian dengan pokok persoalan sebagaimana diangkat, terbilang jarang ditemukan. Dengan begitu, kajian ini diharapkan dapat berguna sebagai referensi dalam mengembangkan pembahasan lebih jauh tentang kebijakan pengelolaan perguruan tinggi, khususnya yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Adapun secara praktis, kajian ini diharapkan bisa memberi manfaat secara khusus bagi pemangku kebijakan penyelenggara dan pengelola UGL, serta Pemerintah Aceh Tenggara atas keterlibatannya di UGL.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Desentralisasi Pendidikan di Indonesia**

Sebagai amanah konstitusi untuk mencerdaskan bangsa, negara mengemban tanggung jawab hukum dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Kesempatan memperoleh dan mengembangkan diri melalui pendidikan merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM), sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945. Selain itu, Pasal 31 UUD NRI 1945 juga memuat ketentuan mengenai hak setiap warga negara mendapat pendidikan. Tuntutan inilah yang menjadi dasar penerbitan berbagai peraturan perundang-undangan mengenai pendidikan. Menjadi catatan, bahwa implementasi sistem pendidikan nasional tidak bisa dilepaskan dari paradigma tata pemerintahan yang sedang dikembangkan.

Menurut Toha (dalam Sugiyanto, 2001:288), dengan adanya perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi

kewenangan, visi pendidikan masa depan harus berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Sementara Lazuardi (2013:122) menyatakan, reorientasi kebijakan pendidikan menuju desentralistik adalah proses yang tak terelakkan karena kegagalan dalam sentralisasi pendidikan yang minim memberikan ruang gerak dan pengembangan dimensi demokrasi sebagai aspek penting dalam proses pendidikan.

Uno (2008:35) mendefinisikan desentralisasi pendidikan sebagai upaya untuk 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. Berbeda dengan Uno, Hadiyanto (2004:63; Haba, 2010:81) menekankan makna desentralisasi pendidikan dengan cakupan yang lebih sempit, yakni terbatas pada pihak sekolah sebagai subjek dalam penyelenggaraan pendidikan.

Secara konseptual, desentralisasi pendidikan bertujuan agar terdapat keterlibatan masyarakat dan sekolah serta pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan semakin berkualitas. Di sisi lain desentralisasi pendidikan ini juga merupakan konsekuensi dari adanya demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan (Kuswandi, 2011:88). Hal ini tampak sejalan dengan tujuan ideal yang hendak dicapai sistem desentralisasi secara umum, sebagaimana tergambar di dalam konsideran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang antara lain ditujukan untuk mendorong peran serta masyarakat.

Secara garis besar, Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan ke dalam tiga bagian, yakni absolut, konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Bidang

pendidikan sendiri masuk dalam klasifikasi urusan pemerintahan konkuren, yakni urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota (Pasal 9 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014). Itu artinya, dalam bidang pendidikan terdapat urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan pembagian yang telah ditentukan pada bagian lampiran undang-undang tersebut. Berkaitan dengan itu, Pasal 15 ayat (1) menyatakan sebagai berikut: "*Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ini*".

Merujuk lampiran UU Pemerintahan Daerah itu, pembagian kewenangan dalam bidang tersebut tersebut ditentukan secara rigid (rinci) melalui enam Sub Urusan, yakni: manajemen pendidikan; kurikulum; akreditasi; pendidik dan tenaga kependidikan; perizinan pendidikan; serta bahasa dan sastra. Terhadap masing-masing subbab tersebut ditentukan perihal apa saja yang menjadi otoritas pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Misalnya, untuk sub manajemen pendidikan, pemerintah pusat memiliki kewenangan: (a) Penetapan standar nasional pendidikan; dan (b) Pengelolaan pendidikan tinggi. Kewenangan pemerintah provinsi meliputi: (a) Pengelolaan pendidikan menengah; dan (b) Pengelolaan pendidikan khusus. Kewenangan pemerintah kabupaten/kota meliputi: (a) Pengelolaan pendidikan dasar; dan (b) Pengelolaan usia dini dan pendidikan nonformal.

Dilihat dari sisi jenis dan jenjang pendidikan, lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014

menentukan enam jenis dan jenjang pendidikan, yakni: pendidikan nonformal, pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi, dan pendidikan khusus.

Jenjang pendidikan tersebut jika dikaitkan dengan pembagian kewenangan berdasarkan enam sub yang ditentukan tersebut, maka tidak didapati adanya sub urusan bidang pendidikan yang dilimpahkan ke daerah khususnya untuk tingkat pendidikan tinggi. Dalam kalimat lain, urusan pendidikan tinggi sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, tidak didesentralisasikan kepada daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Ketentuan seperti ini, tampak mengikuti alur ketentuan UU Pemerintah Daerah tahun 2004 yang menyesuaikan diri dengan peraturan lain yang secara spesifik mengatur tentang pendidikan tinggi, terutama UU Sisdiknas dan UU Pendidikan Tinggi.

## **2. Pengelolaan Perguruan Tinggi**

Penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia merupakan otoritas pemerintah pusat yang secara teknis dilakukan menteri terkait. Pasal 7 ayat (2) dan (3) UU Pendidikan Tinggi menyatakan bahwa tanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi ada pada menteri dengan cakupan meliputi: pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi. Beberapa item cakupan tersebut, lebih lanjut diketahui termuat sebagai lingkup istilah 'Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi' sebagaimana didefinisikan oleh Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 4 Tahun 2014.

Demikian halnya, istilah 'Pengelolaan Perguruan Tinggi' juga didefinisikan oleh

peraturan setingkat undang-undang, baik UU Nomor 20 Tahun 2003 (UU Sisdiknas) maupun UU Nomor 12 Tahun 2012 (UU Pendidikan Tinggi). Definisi itu baru ditemukan di dalam PP Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, sebagai peraturan organik UU Pendidikan 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.”* Meskipun begitu, dua undang-undang tersebut mengenal istilah ‘otonomi (pengelolaan) perguruan tinggi’ dan mengaturnya dengan cukup panjang.

Secara etimologis, istilah ‘otonomi pengelolaan perguruan tinggi’ digunakan di dalam UU Pendidikan Tinggi, hal yang berbeda dengan UU Sisdiknas yang menggunakan istilah ‘otonomi perguruan tinggi.’ Substansi kedua istilah itu adalah sama, yakni merujuk pada kemandirian dan keleluasaan suatu perguruan tinggi dalam mengurus diri sendiri demi mewujudkan tujuan keberadaannya. Dengan begitu, meskipun pendidikan merupakan tanggung jawab negara dan bagian dari urusan pemerintahan, namun terdapat berbagai item yang sepenuhnya diserahkan kepada internal lembaga pendidikan tersebut (Irianto, 2012:99-100).

Menurut penjelasan Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas, *“Yang dimaksud dengan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya.”* Penjelasan pasal itu berkaitan erat dengan Pasal 24 ayat (2) yang menegaskan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan

pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat.

Hasbullah (2007:132) mengemukakan, ada tiga aspek yang menjadi lingkup otonomi perguruan tinggi, yakni: (a) Otonomi eksternal, dalam bentuk pemberian status sebagai badan hukum kepada perguruan tinggi; (b) Otonomi organisasi, bahwa perguruan tinggi memiliki kebebasan untuk menetapkan struktur organisasi, termasuk menetapkan struktur program studi dan kegiatan akademik serta merencanakan sumber daya; dan (c) Otonomi kelembagaan, di mana perguruan tinggi mempunyai kebebasan untuk menetapkan bagaimana fungsi dan kontribusi mereka dalam mengembangkan, melanggengkan, mentransmisikan, dan menggunakan ilmu pengetahuan.

Penekanan otonomi perguruan tinggi dalam UU Pendidikan Tinggi lebih kepada pengelolaan. Pasal 62 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi tersebut berbunyi: *“Perguruan Tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma,”* yang meliputi bidang akademik dan bidang non-akademik. Pengelolaan di bidang akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional, serta pelaksanaan Tridharma perguruan tinggi. Sementara otonomi pengelolaan di bidang non-akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana (Pasal 64).

Otonomi perguruan tinggi tersebut diatur lebih rinci dalam PP Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, baik terhadap Perguruan Tinggi Negeri (PTN), PTN Badan Hukum, dan Perguruan Tinggi Swasta (PTS). Menurut Pasal 21 PP tersebut,

pengaturan pengelolaan perguruan tinggi meliputi empat hal, yakni: (a) Otonomi Perguruan Tinggi; (b) Pola Pengelolaan Perguruan Tinggi; (c) Tata Kelola Perguruan Tinggi; dan (d) Akuntabilitas Publik.

Empat item pengelolaan perguruan tinggi itu dijabarkan lebih detail dalam PP Nomor 4 Tahun 2014, terutama terhadap PTN dan PTN Badan Hukum. Sementara bagi PTS, pengaturannya sangat singkat yang pada pokoknya diberikan kewenangannya terhadap Badan Penyelenggara. Mengenai otonomi pengelolaan PTS, misalnya, Pasal 26 PP tersebut menyatakan: "*Otonomi pengelolaan pada PTS diatur oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*" Demikian pula mengenai pola pengelolaan PTS, Pasal 27 ayat (7) menyatakan: "*Pola pengelolaan PTS ditetapkan oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*" Badan Penyelenggara sendiri, menurut undang-undang itu, merupakan badan hukum nirlaba, seperti yayasan.

Pengaturan semacam ini praktis menjadikan Badan Penyelenggara PTS memiliki porsi kewenangan yang sangat besar, sehingga tidak salah jika dikatakan sebagai puncak pemegang kebijakan penyelenggaraan dan pengelolaan. Hal ini sesuai dengan pendapat Baharuddin & Rahmat (2019:32) yang menyatakan bahwa hubungan antara penyelenggara dengan satuan pendidikan selama ini banyak mengindikasikan hubungan bersifat subordinatif (bukan koordinatif). Namun begitu, untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi, keempat item tersebut harus dituangkan dalam sebuah statuta perguruan.

## II. METODE

Kajian ini merupakan lanjutan hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dengan objek (kasus) yang sama, namun dengan fokus yang berbeda. Kajian ini berfokus untuk menilai pertimbangan hukum Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan perguruan tinggi. Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode penelitian normatif karena menitikberatkan pengkajian masalah dengan melihat, memahami, dan menganalisis bahan-bahan hukum tertulis (Suratman & Dillah, 2014:51). Bahan hukum tersebut terdiri dari yang bersifat primer dan sekunder. Bahan hukum primer kajian ini melingkupi Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA dan peraturan perundang-undangan, keputusan TUN, serta dokumen-dokumen resmi yang relevan. Sementara bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi yang terdiri dari buku, jurnal, artikel, dan literatur lainnya yang berkaitan dengan fokus kajian. Pengumpulan dilakukan dengan studi kepustakaan (*literature study*).

Kajian ini menggunakan dua pendekatan, yakni: *pertama*, pendekatan kasus (*case approach*). Menurut Ibrahim (2005:303), pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani, untuk ditemukan *ratio legis*-nya. Dalam kajian ini, pendekatan ini penting terutama untuk menilai pendapat hakim dengan berbasis pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Konstruksi Hukum Kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam Pengelolaan UGL Berdasarkan Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA

Sebagaimana sekilas telah dipaparkan, gugatan H (penggugat) terhadap HB (tergugat I) dalam perkara ini berkaitan dengan peran dalam kapasitasnya sebagai Bupati Aceh Tenggara. Di dalam gugatan, penggugat tampak konsisten sehingga nyaris tidak mempersoalkan posisi HB sebagai Ketua Dewan Pembina YPGL. Menurut penggugat, posisi bupati tidak seharusnya dilibatkan dalam persoalan UGL dan YPGL karena tidak memiliki *legal standing*.

Tergugat I sendiri pada dasarnya tidak membantah secara langsung dalil penggugat mengenai hal tersebut. Jawaban tergugat I terhadap dalil-dalil penggugat justru terkesan ingin memperjelas kedudukan dalam menerbitkan Surat Nomor 420/37/2015, tertanggal 19 Januari 2015 (objek sengketa – dalam putusan disebut: objek sengketa I), yakni selaku Ketua Dewan Pembina YPGL. Pada bagian eksepsi, misalnya, tergugat I menyatakan:

“Bahwa jika dicermati lebih seksama, tergugat I baru dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara bila ada wewenang yang ada padanya atau pelimpahan wewenang dalam mengeluarkan surat keputusan *objectum litis* dari badan/pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan tergugat I dalam mengeluarkan Surat Nomor 420/37/2015, tertanggal 19 Januari 2015 (selanjutnya disebut objek sengketa I) adalah bertindak selaku Ketua Dewan Pembina Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane.”

Tergugat I secara konsisten mengembangkan substansi bantahan bahwa penerbitan objek sengketa itu ada dalam kapasitasnya sebagai Ketua Dewan Pembina. Selain itu, tergugat I juga

mengarahkan bantahannya dengan membangun kerangka bahwa objek sengketa tersebut hanya merupakan bagian dari korespondensi dengan pihak USU yang menaungi penggugat. Dengan demikian, penerbitan objek sengketa menjadi logis sebab tindakan serupa juga dilakukan oleh tergugat I dalam proses perekrutan penggugat sebagai Rektor UGL beberapa tahun sebelumnya. Jika dibandingkan, ada perbedaan perspektif dalam memandang konteks penerbitan objek sengketa tersebut.

Penggugat menguatkan dalilnya dengan mendudukan tergugat I sebagai Bupati Aceh Tenggara, sementara tergugat I membangun dalil bantahannya dengan menempatkan diri sebagai Ketua Dewan Pembina YPGL. Jika demikian, maka persoalan utamanya terletak pada penggunaan atribut formal pemerintah dalam penerbitan objek sengketa. Bahwa penerbitan Surat Nomor 420/37/2015 oleh tergugat I dilakukan dengan atribut-atribut formal pemerintah daerah: mulai dari penomoran, kop, stempel, hingga penandatanganan surat menggunakan identitas sebagai Bupati Aceh Tenggara. Di dalam objek sengketa itu bahkan tidak terdapat petunjuk bahwa penerbitan surat itu dilakukan oleh HB sebagai Ketua Dewan Pembina YPGL, sekalipun menyatakan tindakan itu korespondensi semata.

Materi seputar kewenangan memang menjadi salah satu fokus perdebatan, khususnya antara penggugat dengan tergugat I. Namun majelis hakim ternyata tidak sepenuhnya merujuk pada dalil-dalil para pihak yang bersengketa. Secara umum, pertimbangan hukum putusan condong kepada alur dalil penggugat, yakni dengan mendudukan tergugat I sebagai Bupati Aceh Tenggara. Hanya saja, berbeda dengan dalil penggugat, hakim justru menilai Bupati Aceh Tenggara memiliki kewenangan secara atributif,

termasuk untuk menerbitkan objek sengketa. Tentu saja, dasar hukum yang digunakan juga berbeda dengan dalil penggugat yang lebih bersandar pada statuta UGL. Secara garis besar, terdapat dua dasar yang menjadikan majelis hakim pada akhirnya menyimpulkan Bupati Aceh Tenggara (tergugat I) berwenang menerbitkan Surat Nomor 420/37/2015, tertanggal 19 Januari 2015 (objek sengketa).

### **B. Pasal 81 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi**

Pasal ini menjadi tumpuan majelis hakim untuk menyatakan adanya kewenangan Bupati Aceh Tenggara. Ketentuan pasal itu pula yang menjadi dasar hakim menyatakan eksepsi tergugat I tidak beralasan hukum, dan sekaligus menolak dalil-dalil gugatan penggugat. Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi selengkapnya berbunyi:

*“Pemerintah bersama Pemerintah Daerah mengembangkan secara bertahap paling sedikit 1 (satu) akademi komunitas dalam bidang yang sesuai dengan potensi unggulan daerah di kabupaten/kota dan/ atau di daerah perbatasan.”*

Penggunaan pasal tersebut oleh majelis hakim diawali dengan mengemukakan definisi tentang pemerintah daerah sebagaimana dalam Pasal 1 angka 20 UU Pendidikan Tinggi, yang selengkapnya berbunyi: *“Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”* Selain itu, dipertimbangkan pula Pasal 59 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi yang memuat tentang bentuk-bentuk perguruan tinggi, yang salah satu di antaranya adalah ‘akademi komunitas.’ Dengan demikian, dua pasal tersebut bertujuan untuk lebih memperjelas relevansi penggunaan Pasal 81

ayat (1) UU Pendidikan Tinggi tersebut terhadap kasus konkret yang sedang diadili.

Berdasarkan pembacaan penulis, pertimbangan hukum berikut ini cukup sentral untuk menggambarkan alur pemikiran majelis hakim tersebut:

*“Menimbang, berdasarkan Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi... Dalam hal ini Universitas Gunung Leuser Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane berada di dalam Wilayah Kabupaten Aceh Tenggara, sehingga secara atributif yang berhak untuk melakukan pengembangan terhadap Universitas Gunung Leuser Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane adalah Bupati Aceh Tenggara;*

*Menimbang, salah satu dari pengembangan di bidang pendidikan yang dilakukan oleh Bupati Aceh Tenggara terhadap Universitas Gunung Leuser Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane adalah meminta kepada Universitas Sumatera Utara bantuan dosen untuk dijadikan rektor di Universitas Gunung Leuser berdasarkan Surat Keputusan Bupati Aceh Tenggara Nomor 800/436 tanggal 4 April 2011 tentang Permintaan untuk menjadi Rektor Universitas Gunung Leuser atas nama H (bukti P-1);*

*Menimbang, bahwa berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Dewan Pembina dan Ketua Umum Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (bukti P-10 = bukti TI-3 = TII-4) tersebut tugas penggugat sebagai Rektor Universitas Gunung Leuser telah dianggap selesai, maka yang berhak mengembalikan dosen tersebut ke Universitas Sumatera Utara tentunya Bupati Aceh Tenggara yang pada awalnya telah meminta bantuan dosen kepada Universitas Sumatera Utara, sehingga Bupati Aceh Tenggara berwenang dalam mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 420/37/2015, tertanggal 19 Januari 2015, perihal: Pengembalian Dosen USU.”*

Cuplikan pertimbangan hukum putusan tersebut menunjukkan posisi penting Pasal 81

ayat (1) UU Pendidikan Tinggi, yakni sebagai dasar utama bagi hakim meyakini bahwa Bupati Aceh Tenggara berwenang menerbitkan objek sengketa. Jika dirinci, di dalam pertimbangan hukum tersebut terdapat beberapa poin yang memiliki kaitan erat satu sama lain. Berdasarkan Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi tersebut majelis hakim menyimpulkan bahwa UGL merupakan akademi komunitas, dan hal itu membuka peluang pemerintah daerah untuk berperan di dalam institusi YPGL dan juga UGL.

Kesimpulan itu beriringan dengan penilaian majelis hakim bahwa Bupati Aceh Tenggara memiliki kewenangan atributif dari ketentuan pasal tersebut. Oleh karena itu pula, menjadi logis jika penerbitan Surat Keputusan Nomor 420/37/2015 yang menjadi salah satu objek sengketa dalam kasus ini dinilai berada dalam lingkup kewenangan Bupati Aceh Tenggara, tepatnya sebagai bagian dari upaya pengembangan di bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pasal tersebut. Sebagai penegas adanya wewenang bupati dalam penerbitan objek sengketa adalah karena tindakan itu merupakan lanjutan dari tindakan serupa yang dilakukan sebelumnya dalam perekrutan penggugat untuk menjadi Rektor UGL. Majelis hakim mengusung asas *contrarius actus* untuk mewakili pemikirannya itu.

Pembacaan terhadap pertimbangan hukum majelis hakim Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA akan didapati atau konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara terhadap pengelolaan UGL, sebagaimana di atas. Namun, jika diamati lebih jauh, pertimbangan-pertimbangan hakim tersebut pada dasarnya mengandung persoalan yang berawal dari kekeliruan majelis hakim dalam memahami dan menerapkan Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi ke dalam kasus.

### 1. UGL adalah Akademi Komunitas

Melihat substansi ketentuan yang diatur di dalamnya, penggunaan Pasal 81 ayat (1) pada dasarnya secara langsung mengarah pada kesimpulan bahwa UGL adalah akademi komunitas. Di dalam pertimbangan hukum, kesimpulan itu digunakan dalam berbagai kesempatan, baik untuk menilai eksepsi tergugat I maupun pokok perkara. Penilaian pada bagian eksepsi, kesimpulan demikian bahkan tampak lebih eksplisit:

*“Menimbang... Sehingga majelis hakim berpendapat bahwa HB (tergugat I) dalam mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 420/37/2015, tertanggal 19 Januari 2015, perihal: Pengembalian Dosen USU menggunakan kop surat Bupati Aceh Tenggara adalah dalam hal sebagai Kepala Pemerintahan Daerah*



**Gambar 1. Konstruksi Kewenangan Bupati Aceh Tenggara Terhadap UGL Berdasarkan Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA**

Sumber: diolah dari Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA

*Aceh Tenggara bukan sebagai Ketua Pembina Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, karena berdasarkan Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengembangkan perguruan tinggi di daerahnya, dalam hal ini Yayasan Pendidikan Gunung Leuser berada di wilayah Pemerintahan Aceh Tenggara, sehingga Bupati Aceh Tenggara berwenang mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 420/37/2015...”*

Pertimbangan majelis hakim tersebut, secara eksplisit dinyatakan UGL adalah akademi komunitas. Bagi majelis hakim, penilaian itu dilandasi dengan fakta bahwa YPGL (dan UGL) berada di wilayah Kabupaten Aceh Tenggara. Hanya saja, dari segenap pertimbangan hukum putusan tersebut tidak terdapat ulasan lebih lanjut mengenai akademi komunitas itu sendiri. Penjelasan mengenai hal itu urgen karena di sisi lain hakim merujuk Pasal 59 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi yang justru menunjukkan kekeliruan menyamakan UGL sebagai akademi komunitas. Pasal dan ayat itu memuat bentuk-bentuk perguruan tinggi yang secara keseluruhan berjumlah enam bentuk, yakni: universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi, dan akademi komunitas. Sementara pada ayat-ayat selanjutnya memuat definisi masing-masing bentuk perguruan tinggi tersebut.

Pasal 59 ayat (7) UU Pendidikan Tinggi menyatakan: *“Akademi Komunitas merupakan perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan vokasi setingkat diploma satu dan/ atau diploma dua dalam satu atau beberapa cabang ilmu pengetahuan dan/atau teknologi tertentu yang berbasis keunggulan lokal atau untuk memenuhi kebutuhan khusus.”* Definisi ini mengakomodir rasionalitas formalisasi akademi komunitas melalui perundang-undangan.

Latar belakang formalisasinya ke dalam UU Pendidikan Tinggi berangkat dari tuntutan pemerataan akses pendidikan tinggi sekaligus meningkatkan sumber daya manusia di seluruh lapisan masyarakat. Dalam konteks ini, daerah didorong untuk mengadakan akademi komunitas yang sekaligus untuk memenuhi kebutuhan dan potensi sosial, ekonomi dan budaya di masing-masing daerah. Selain itu, formalisasi akademi komunitas juga berada dalam konteks pemenuhan penyediaan tenaga vokasi yang profesional dan siap pakai pada jenjang diploma (Ditjendikti, 2014:4-5). Atas dasar itu pula, penyelenggaraan akademi komunitas dapat dilakukan oleh kementerian tertentu, kementerian dengan bekerja sama dengan pemerintah daerah dan dunia usaha/industri, atau oleh masyarakat dengan dunia usaha/industri (KPK, 2019:19-20).

Akademi komunitas pada dasarnya adalah bentuk perguruan tinggi yang berbeda dalam banyak hal dengan bentuk perguruan tinggi lainnya, termasuk dengan ‘universitas,’ fokus kajian ini. Pasal 59 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi menyatakan: *“Universitas merupakan perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan akademik dan dapat menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam berbagai rumpun ilmu pengetahuan dan/atau teknologi dan jika memenuhi syarat, universitas dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.”*

Berbeda dengan ‘universitas’ yang dapat menyelenggarakan seluruh program pendidikan akademik (sarjana, magister, dan doktor), termasuk dalam lingkup program pendidikan vokasi dan profesi, akademi komunitas diperuntukkan khusus menyelenggarakan jenis pendidikan vokasi yang dibatasi hanya untuk program Diploma Satu (D-I) dan Diploma Dua (D-II) (Pasal 15-Pasal 23 UU Pendidikan

Tinggi). Oleh karena itu, pendidikan di akademi komunitas lebih menasar pada satu atau beberapa cabang ilmu pengetahuan atau teknologi tertentu dengan orientasi untuk membentuk lulusan yang profesional dan siap kerja. Perbedaan antara keduanya juga tampak dari aspek pendirian dan penyelenggaraannya, di mana universitas tidak dapat dilakukan oleh (atau dengan pelibatan) pemerintah daerah, sementara pada akademi komunitas dapat melibatkan pemerintah daerah dengan ketentuan bersama-sama dengan pemerintah pusat (Pasal 60 jo. Pasal 81).

Melalui penjelasan di atas maka tampak jelas bahwa UGL yang menjadi ranah kajian ini, sepenuhnya berbeda dan tidak dapat disamakan dengan akademi komunitas seperti pendapat hakim dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA. Dalam kalimat lain, hanya dengan mendasarkan pada aspek kewilayahan saja sebagaimana dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, jelas tidak cukup untuk menyimpulkan UGL sebagai akademi komunitas, melainkan secara kumulatif harus memenuhi segenap unsur yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu pula, menurut penulis, Bupati Aceh Tenggara tidak memiliki keterkaitan apapun secara yuridis dengan UGL dan juga YPGL sebagai badan penyelenggaranya.

## **2. Bupati Aceh Tenggara Memiliki Kewenangan Atributif**

Ajaran hukum administrasi mengenal kewenangan atributif sebagai salah satu sumber kewenangan selain delegasi dan mandat (Marbun, 2018:82-98; Ridwan, 2014:115). Dilihat dari sifat dan sumbernya, kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang istimewa karena didapatkan

secara langsung dari Undang-Undang Dasar atau undang-undang. Itu pula sebabnya sumber kewenangan ini disebut juga sebagai kewenangan murni, asli atau baru karena belum pernah ada sebelumnya, dibagi atau dilimpahkan melalui jalur delegasi maupun mandat (Indroharto, 1993:91; Marbun, 2018:110-111). Dengan kata lain, yang diberikan kewenangan atribusi adalah pejabat administrasi yang pertama sekali mendapatkannya. Sejalan dengan itu, Pasal 1 angka 20 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) mendefinisikan: “*Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang.*”

Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi, sebagaimana dipaparkan di atas, secara eksplisit menyatakan pemerintah daerah sebagai salah satu badan atau pejabat pemerintahan yang dapat terlibat dalam pelaksanaan isi norma yang dikandung pasal. Keberadaan kata ‘pemerintah daerah’ di dalam pasal itu pula yang tampaknya menjadikan hakim menyimpulkan Bupati Aceh Tenggara memiliki kewenangan atributif. Sebab sebelum menyimpulkan demikian, pertimbangan hukum juga menyitir definisi pemerintah daerah menurut UU Pendidikan Tinggi, di mana termasuk di antaranya adalah bupati. Persoalannya, di dalam Pasal 81 ayat (1) juga disebutkan keberadaan ‘pemerintah pusat,’ mendahului kata pemerintah daerah. Sehingga pertanyaan yang muncul kemudian, apakah kewenangan atribusi itu diberikan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah atau kepada kedua badan/pejabat pemerintahan itu? Satu hal yang perlu dijadikan patokan adalah bahwa ketentuan pasal itu haruslah dibaca secara utuh dan menyeluruh, tidak secara parsial.

Bunyi Pasal 81 ayat (1) tersebut: *“Pemerintah bersama pemerintah daerah mengembangkan secara bertahap paling sedikit 1 (satu) akademi komunitas dalam bidang...”*. Untuk menyimpulkan bagaimana kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam kerangka pasal tersebut, setidaknya ada dua kata yang perlu diperhatikan, yaitu: ‘Pemerintah bersama...’ dan ‘akademi komunitas’. Kata ‘pemerintah’ yang dimaksud dalam ketentuan itu merujuk pada pemerintah pusat, sebagaimana Pasal 1 angka 19, yang secara teknis dilaksanakan oleh kementerian tertentu.

Melihat ketentuan demikian, titik tekan pemberian kewenangan oleh pasal itu lebih ditujukan kepada pemerintah pusat. Dalam bahasa lain, badan/pejabat yang memiliki kewenangan atribusi dari pasal tersebut sebetulnya adalah pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah baru dapat berperan dalam pelaksanaan urusan yang ditentukan jika dilibatkan oleh pemerintah pusat dengan dasar perjanjian kerja sama antara keduanya. Hal ini berkaitan erat dengan objek yang dikembangkan, yakni ‘akademi komunitas’ yang notabene adalah salah satu bentuk perguruan tinggi. Sebagaimana pemaparan di atas, UU Pendidikan Tinggi tidak membuka peluang bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan dan pengelolaan suatu perguruan tinggi. Kewenangan untuk itu hanya diberikan kepada pemerintah pusat yang kemudian berstatus PTN dan masyarakat (badan penyelenggara) untuk status PTS.

Selain itu, akademi komunitas juga secara mendasar berbeda dengan perguruan tinggi berbentuk universitas layaknya UGL yang menjadi fokus kajian ini. Itu pula yang menyebabkan, seperti telah dipaparkan sebelumnya, Pasal 81 ayat (1) tersebut tidak

tepat diterapkan terhadap kasus UGL, termasuk dijadikan sebagai dasar kewenangan Bupati Aceh Tenggara sebagaimana pendapat majelis hakim dalam Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA. Fakta hukum lainnya, penyelenggaraan dan pengelolaan UGL dilakukan sepenuhnya oleh YPGL, sehingga dapat dipastikan tidak berkaitan dengan pemerintah daerah dan juga pemerintah pusat. Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa penggunaan Pasal 81 ayat (1) tersebut oleh majelis hakim sebagai dasar untuk menyatakan Bupati Aceh Tenggara memiliki kewenangan atribusi, adalah suatu kekeliruan, tidak pada tempatnya, atau minimal tidak cukup memenuhi unsur-unsur pasal.

### **3. Penerbitan Objek Sengketa adalah Langkah Pengembangan Pendidikan di UGL**

Pendapat majelis hakim bahwa penerbitan objek sengketa oleh tergugat I merupakan langkah pengembangan UGL, juga beberapa kali digunakan sebagai pertimbangan hukum Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA. Dalam penilaian hakim, UGL adalah akademi komunitas, dan oleh karena itu sesuai dengan Pasal 81 ayat (1), tergugat I memiliki kewenangan untuk menerbitkan objek sengketa tersebut. Dalam pembacaan penulis, kesimpulan tersebut berangkat dari pemahaman secara parsial terhadap bunyi pasal tersebut. Misalnya, hakim menjadikan kata ‘mengembangkan’ yang terdapat dalam pasal tersebut sebagai fokus utama, di mana sebelumnya terdapat kata pemerintah daerah. Padahal, tuntutan sesungguhnya adalah pembacaan dan pemahaman secara menyeluruh isi dan substansi pasal, bahkan juga terhadap ketentuan pasal lain yang berkaitan.

Dilihat dari judul yang melingkupi Pasal 81 UU Pendidikan Tinggi, ketentuan itu merupakan bagian dari pengaturan tentang ‘pola pengembangan perguruan tinggi,’ yang berarti metode atau cara mengembangkan perguruan tinggi. Menurut pasal itu, khusus perguruan tinggi berbentuk akademi komunitas, pemerintah pusat dapat bersama-sama (bekerja sama) dengan pemerintah daerah dalam pengembangannya sesuai dengan potensi unggulan daerah di kabupaten/kota yang bersangkutan. Dibaca demikian, karena pada Pasal 80 yang masih dalam lingkup judul yang sama, diatur pola pengembangan bagi perguruan tinggi berbentuk universitas, institut dan/atau politeknik di tingkat provinsi.

Materi-materi yang masuk dalam lingkup pengembangan perguruan tinggi diatur di dalam Pasal 79, yakni mencakup lima hal, yaitu: (1) Kerja sama antar perguruan tinggi dan antara perguruan tinggi dengan dunia usaha, industri, alumni, pemerintah daerah, dan/atau pihak lain; (2) Sistem pengelolaan informasi pendidikan tinggi; (3) Sistem pembinaan berjenjang melalui kerja sama antar perguruan tinggi; (4) Sumber pembelajaran terbuka yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh *sivitas* akademik; dan (5) Jejaring antar perguruan tinggi dengan memanfaatkan teknologi informasi.

Jika diamati lebih detail, kewajiban mengembangkan perguruan tinggi sebagaimana diatur dalam beberapa pasal tersebut sepenuhnya dilimpahkan kepada pemerintah pusat, tidak kepada pemerintah daerah atau suatu badan penyelenggara. Itulah sebabnya, kesan yang dimunculkan rangkaian pasal dalam judul ‘pola pengembangan perguruan tinggi’ itu lebih bertitik tekan pada PTN. Sementara kasus yang dihadapi adalah perguruan tinggi yang berstatus swasta

(UGL), di mana pemerintah pusat sekalipun memiliki kewenangan yang sangat terbatas terhadap persoalan internal seperti konteks penerbitan objek sengketa.

Merujuk pada penjelasan di atas, maka Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor 420/37/2015 yang menjadi fokus kajian ini tidaklah termasuk dari lima lingkup pengembangan perguruan tinggi tersebut di atas. Sebagaimana telah dipaparkan, objek sengketa tersebut pada dasarnya berkaitan dengan proses perekrutan, pengangkatan, dan pemberhentian Rektor UGL, bukan dalam lingkup pengembangan perguruan tinggi sebagaimana dimaksud Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi. Dengan kata lain, pertimbangan majelis hakim dengan menyatakan bahwa surat Bupati Aceh Tenggara tersebut berada dalam kerangka pengembangan UGL, sebetulnya telah menyimpang dari konteks pengaturan Pasal 81 itu sendiri.

Secara yuridis, proses perekrutan dan penentuan pimpinan perguruan tinggi (rektor) merupakan bagian dari lingkup ‘pengelolaan perguruan tinggi’ yang sepenuhnya masuk dalam wilayah kerja badan penyelenggara. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 31 PP Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) *Organisasi PTS ditetapkan oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 2) *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.*

Proses perekrutan, penentuan, pengangkatan, dan pemberhentian rektor yang merupakan fokus kajian ini tercakup dalam penataan organisasi PTS sebagaimana dimaksud Pasal 31 PP Nomor 4 Tahun 2014 di atas. Secara teknis, aturan main yang diterapkan, dituangkan dalam statuta setiap perguruan tinggi dan kemudian menjadi pegangan bersama. Statuta UGL sendiri secara keseluruhan tidak membuka peluang Bupati Aceh Tenggara untuk terlibat dalam pengelolaan UGL, termasuk dalam rangkaian proses pengadaan rektor UGL. Oleh karena itu pula, jika hal ini dikaitkan dengan penilaian majelis hakim mengenai kewenangan Bupati Aceh Tenggara, maka itu justru membuka peluang keterlibatan pemerintah daerah yang lebih luas dalam pengelolaan perguruan tinggi, yang secara mendasar dilarang oleh peraturan.

### C. Penerapan Asas *Contrarius Actus*

Asas *contrarius actus* pada prinsipnya adalah bahwa perbuatan-perbuatan sejenis harus diperlakukan juga atau diproses sama ketika perbuatan ini dibuat (Yasin et al., 2017:141). Dalam hukum administrasi, asas ini sangat populer terutama dalam pembahasan mengenai keputusan, meskipun penerapan doktrin *contrarius actus* juga berlaku dalam ranah peraturan (Huda, 2009:78).

Asas ini menghendaki adanya kerangka yang sama dari suatu perbuatan sebagai kelanjutan dari sebelumnya, baik dari aspek prosedur, tata cara, maupun pihak yang mengeluarkan produk hukum. Oleh karena itu, tujuan yang ditekankan melalui asas ini adalah adanya tertib administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang pada akhirnya berimplikasi pada terwujudnya kepastian hukum.

Secara normatif, UU AP telah mengadopsi asas ini, khususnya dalam materi perubahan, pencabutan, penundaan pelaksanaan, dan pembatalan keputusan. Meskipun khusus untuk tiga hal terakhir diberikan peluang dapat juga dilakukan oleh atasan pejabat yang menerbitkan keputusan dan melalui putusan pengadilan administrasi. Sebagai gambaran, Pasal 63 ayat (3) misalnya menyatakan bahwa perubahan keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menerbitkannya. Demikian halnya dalam hal pembatalan suatu keputusan, sebagaimana dalam Pasal 66 ayat (3). Artinya, pejabat yang menerbitkan adalah pihak yang berhak untuk menentukan hal lain terhadap keputusan yang diterbitkan itu.

Penggunaan asas *contrarius actus* oleh majelis hakim dalam Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA pada dasarnya juga untuk menilai kewenangan Bupati Aceh Tenggara menerbitkan Surat Nomor 420/37/2015 yang menjadi objek sengketa. Namun demikian, penggunaan asas *contrarius actus* lebih bersifat tambahan dan penegas pendapat hakim yang sebelumnya telah menyatakan adanya kewenangan bupati untuk menerbitkan objek sengketa tersebut. Di samping itu, penggunaan asas *contrarius actus* dalam perkara ini berperan cukup penting untuk melihat apakah penggunaan wewenang itu dilakukan dengan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti dalil penggugat.

Sebagaimana pertimbangan hukum yang telah ditampilkan di atas, majelis hakim yang berpendapat bahwa Bupati Aceh Tenggara memiliki wewenang untuk mengembangkan pendidikan di UGL bertindak dalam koridor asas *contrarius actus* dalam menerbitkan objek sengketa tersebut. Tepatnya, objek sengketa itu merupakan mekanisme lanjutan dari Surat

Bupati Aceh Tenggara Nomor 800/436 tanggal 4 April 2011 tentang Permintaan untuk menjadi Rektor UGL. Sementara kronologisnya, di dalam pertimbangan hukum putusan juga dinyatakan penerbitan objek sengketa 1 dilakukan setelah tergugat II (Ketua Umum YPGL) menerbitkan objek sengketa 2 (tentang Pemberhentian dengan Hormat Rektor UGL), meskipun sebetulnya objek sengketa 2 justru menjadikan objek sengketa 1 menjadi bagian dasar penerbitan. Dengan kata lain, menurut majelis hakim, karena tugas H sebagai Rektor UGL telah dianggap selesai beriringan dengan penerbitan objek sengketa 2, maka yang berhak untuk mengembalikan ke USU sebagai institusi asal adalah Bupati Aceh Tenggara sebagai pihak yang pada awalnya meminta.

#### **D. Preskripsi Yuridis Terhadap Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA Mengenai Kewenangan Kepala Daerah dalam Pengelolaan Perguruan Tinggi**

Pada bagian sebelumnya telah dipaparkan pertimbangan hukum Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA yang antara lain menyatakan bahwa kepala daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan perguruan tinggi. Tepatnya, kepala daerah yang dimaksud itu adalah Bupati Aceh Tenggara, sementara perguruan tinggi yang dikelola yakni UGL Kutacane. Majelis hakim menggunakan Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi sebagai dasar utama dan menjadi pangkal konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara terhadap UGL. Bahwa melalui ketentuan pasal tersebut, hakim menyamakan UGL dengan akademi komunitas, sehingga Bupati Aceh Tenggara dinilai memiliki kewenangan atributif untuk melakukan tindakan dalam kerangka pengembangan UGL. Tindakan konkret berkaitan

dengan pengembangan UGL sendiri yakni Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor 420/37/2015 yang dalam putusan tersebut menjadi salah satu objek sengketa.

Bagi penulis, kesimpulan seperti ini akan berimplikasi setidaknya pada dua persoalan. *Pertama*, terbukanya peluang lebih luas bagi Bupati Aceh Tenggara untuk terlibat dalam berbagai urusan di UGL, mengingat tidak dibatasinya bentuk upaya lain dalam kerangka “pengembangan.” Majelis hakim bahkan menegaskan bahwa tindakan bupati itu merupakan ‘salah satu’ bentuk pengembangan terhadap UGL. Di sisi lain, substansi objek sengketa tersebut sesungguhnya masuk dalam kerangka pengelolaan perguruan tinggi yang merupakan wilayah internal badan penyelenggara. Dengan begitu, jika mengikuti alur pemikiran hakim maka, di masa mendatang terbuka peluang bagi Bupati Aceh Tenggara untuk mengintervensi pengelolaan UGL lebih jauh meski dengan dalih “pengembangan.”

*Kedua*, pendapat majelis hakim tersebut jika ditarik ke ranah yang lebih luas, maka akan menghasilkan kesimpulan lainnya, bahwa setiap kepala daerah memiliki peluang yang sama terhadap institusi perguruan tinggi di daerah masing-masing, tidak hanya bagi Bupati Aceh Tenggara terhadap UGL. Pada dua implikasi itu kemudian muncul persoalan hukum karena berbenturan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara yuridis, terdapat dua undang-undang yang secara spesifik mengatur tentang institusi perguruan tinggi dan pengelolaannya, yakni UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dalam konteks ini, UU Sisdiknas dapat dikatakan sebagai peraturan yang bersifat umum

(*lex generalis*) dibanding UU Pendidikan Tinggi sebagai peraturan khususnya (*lex specialis*). Di samping itu, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menjadi penting dibicarakan dalam kasus ini, karena putusan tersebut melibatkan kepala daerah sebagai bagian dari pihak yang bersengketa. Sesuai dengan statusnya sebagai *lex generalis*, UU Sisdiknas tidak hanya memuat ketentuan tentang perguruan tinggi melainkan seluruh jenjang pendidikan lain: pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta jenis pendidikan lainnya. Namun begitu, terdapat beberapa pasal di dalamnya yang mengatur hal-hal mendasar mengenai pendidikan tinggi, termasuk dalam kerangka pengelolaannya. Pasal 50 ayat (6) berbunyi bahwa: *“Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya.”* Lalu pada penjelasan dinyatakan: *“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.

Bunyi pasal tersebut menggambarkan posisi perguruan tinggi yang memiliki kemandirian (otonomi) dalam mengurus dan mengembangkan dirinya sendiri secara kelembagaan, meskipun tanggung jawab dalam pengelolaan sistem pendidikan nasional berada pada pemerintah pusat. Artinya, terdapat aspek-aspek tertentu di luar dari urusan internal perguruan tinggi yang menjadi otoritas pemerintah pusat seperti perihal penjaminan mutu. Itulah sebabnya, pada Pasal 51 ayat (2) lebih lanjut ditentukan bahwa pengelolaan

perguruan tinggi harus dilaksanakan dengan prinsip otonomi.

Pengelolaan perguruan tinggi lebih lanjut diatur dan spesifik di dalam UU Pendidikan Tinggi beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. UU Pendidikan Tinggi mengklasifikasi perguruan tinggi berdasarkan pendiriannya kepada dua kategori, yakni: perguruan tinggi negeri (PTN) dan perguruan tinggi swasta (PTS). Suatu perguruan tinggi dikatakan sebagai PTN jika pendiriannya dilakukan atas prakarsa pemerintah pusat, sementara jika diprakarsai oleh masyarakat maka masuk kategori PTS. Pengklasifikasian ini sangat menentukan pengelolaan suatu perguruan tinggi.

Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 64 UU Perguruan Tinggi menyatakan bahwa: *“Perguruan Tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma,”* yang meliputi bidang akademik dan bidang non-akademik. Pengelolaan di bidang akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional, serta pelaksanaan Tridharma perguruan tinggi. Sementara otonomi pengelolaan di bidang non-akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana.

Lebih jauh, PP Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi menentukan hal yang masuk dalam lingkup pengelolaan perguruan tinggi tersebut, yaitu: (a) Otonomi Perguruan Tinggi; (b) Pola Pengelolaan Perguruan Tinggi; (c) Tata Kelola Perguruan Tinggi; dan (d) Akuntabilitas Publik. Mengamati pengaturan dalam PP tersebut menghasilkan kesan adanya perbedaan yang mencolok antara PTN dan PTS Badan Hukum dengan PTS, di

mana pengaturan terhadap PTS jauh lebih singkat dibanding dua sebelumnya. Pengaturan keempat item pengelolaan perguruan tinggi di atas terhadap PTS bahkan tidak lebih dari satu pasal saja.

Mengenai otonomi perguruan tinggi, untuk PTS hanya diatur dalam Pasal 26 PP Nomor 4 Tahun 2014 yang berbunyi: *“Otonomi pengelolaan pada PTS diatur oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”* Lalu mengenai pola pengelolaan PTS, Pasal 27 ayat (7) dinyatakan: *“Pola pengelolaan PTS ditetapkan oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”* Selanjutnya, tata kelola perguruan tinggi yang antara lain juga mencakup organisasi perguruan tinggi, pada Pasal 31 ayat (1) PP tersebut ditentukan bahwa: *“Organisasi PTS ditetapkan oleh Badan Penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”* Kemudian pada ayat berikutnya dinyatakan: *“Ketentuan mengenai organisasi dan tata kelola PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam statuta masing-masing PTS yang ditetapkan dengan peraturan Badan Penyelenggara ...”*.

Berdasarkan pembacaan penulis, pengaturan seperti ini memuat dua kata kunci untuk melihat bagaimana mekanisme pengelolaan PTS, yakni: ‘Badan Penyelenggara’ dan ‘Statuta.’ Badan penyelenggara, yang notabene adalah pendiri PTS adalah pihak utama menentukan, dan sekaligus menetapkan secara resmi hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan suatu PTS. Singkatnya, pengelolaan PTS dengan segala hal yang dilingkupinya berada di bawah badan penyelenggara. Sementara statuta menempati peran amat penting karena menjadi acuan atau aturan main bagi badan penyelenggara untuk melaksanakan otoritasnya tersebut.

Dua landasan yuridis sebagaimana dipaparkan di atas menunjukkan bahwa tidak adanya peluang bagi pemerintah daerah untuk terlibat dalam pengelolaan perguruan tinggi. Penegasan lain dari ketentuan itu, bahwa pengelolaan PTS berada sepenuhnya di bawah otoritas badan penyelenggara, yang dalam konteks kasus/putusan yang sedang dikaji yaitu YPGL yang menaungi UGL Kutacane. Lebih jauh, dalam penelusuran penulis terhadap statuta UGL memang tidak terdapat ketentuan mengenai hubungan antara YPGL dan UGL dengan Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara. Atas dasar itu, pendapat hakim dalam Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA yang menyatakan Bupati Aceh Tenggara memiliki kewenangan tertentu terhadap UGL adalah buah dari kekeliruan dalam memahami dan menerapkan ketentuan Pasal 81 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi. Terlebih, substansi yang dimuat dalam pasal itu secara mendasar tidak memiliki korelasi dengan materi atau objek sengketa yang diadili: bahwa pasal tersebut berkaitan dengan pola pengembangan perguruan tinggi, sementara substansi objek sengketa sendiri masuk dalam kategori pengelolaan perguruan tinggi, tepatnya dalam lingkup pengelolaan organisasi.

Salah satu fakta persidangan yang kemudian dijadikan sebagai bagian dari pertimbangan hukum putusan tersebut adalah, tergugat I yang sekaligus menduduki dua kedudukan: sebagai Bupati Aceh Tenggara dan Ketua Dewan Pembina. Dalam penerapannya, majelis hakim memecah kedua kedudukan ke dalam item-item tertentu untuk menilai objek sengketa yang dipersoalkan penggugat. Dalam hal kewenangan menerbitkan objek sengketa I, hakim menyatakan tergugat I berkedudukan sebagai Bupati Aceh Tenggara yang memiliki hak menerbitkan objek sengketa.

Sementara kedudukan sebagai Ketua Dewan Pembina digunakan untuk menilai keabsahan objek sengketa yang diterbitkan tergugat II (Ketua Umum YPGL), meskipun tidak disertai dengan penyebutan kedudukan tergugat I sebagai Bupati Aceh Tenggara.

Melalui pertimbangan hukum putusan mengenai hal ini, majelis hakim pada prinsipnya membenarkan kondisi tersebut, tapi pada dasarnya hal itu bertentangan dengan UU Pendidikan Tinggi. Sebagaimana pemaparan mengenai pendirian dan pengelolaan perguruan tinggi di atas, otoritas pengelolaan perguruan tinggi secara limitatif hanya dapat dilakukan oleh salah satu dari dua pihak, yaitu: pemerintah pusat untuk perguruan tinggi berstatus PTN, dan masyarakat (Badan Penyelenggara) untuk yang berstatus PTS.

Selain terhadap UU Pendidikan Tinggi, kesimpulan majelis hakim tersebut juga sangat berpotensi melanggar ketentuan UU Pemerintahan Daerah. Sebagaimana dipaparkan pada bagian sebelumnya, pengaturan bidang pendidikan di dalam UU Pemerintah Daerah memiliki prinsip yang sama dengan UU Pendidikan Tinggi melalui pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Bahwa khusus untuk jenjang pendidikan tinggi, tidak terdapat pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah. Lebih jauh, posisi Bupati Aceh Tenggara yang juga berada dalam struktur yayasan (Ketua Dewan Pembina YPGL) dapat saja menimbulkan konsekuensi serius, karena terdapat larangan untuk terlibat aktif dalam instansi atau lembaga tertentu di luar pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal itu berbunyi sebagai berikut: "*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."*

Terlepas dari perdebatan mengenai kalimat "...*pengurus dalam yayasan*" pada bagian penjelasan tersebut, pengaturan seperti itu pada dasarnya dilatarbelakangi oleh semangat untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan yang dapat dengan mudah dilakukan oleh pimpinan pemerintah daerah tersebut (Margono et al., 2012:22-23). Oleh karena itu, istilah 'pengurus yayasan' di dalam pasal tersebut haruslah dimaknai sebagai 'organ yayasan' (secara keseluruhan), sebagaimana larangan serupa terhadap aktivitas di perusahaan.

Melalui pemaparan di atas, maka menjadi jelas konteks pengelolaan suatu PTS merupakan urusan internal masing-masing perguruan tinggi yang secara teknis berada di bawah kendali badan penyelenggara. Secara yuridis hal ini masuk dalam kerangka otonomi perguruan tinggi. Oleh karena itu, pendapat majelis hakim dalam Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA yang menyatakan adanya kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam penerbitan Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor 420/37/2015, dan secara umum terhadap pengelolaan UGL, melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya UU Sisdiknas, UU Pendidikan Tinggi dan UU Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan, kesimpulan kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA, konstruksi hukum kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL bertumpu pada Pasal 81 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Berdasarkan pasal itu, majelis hakim pertama-tama menyimpulkan bahwa UGL adalah akademi komunitas. Kesimpulan itu lalu melahirkan penilaian hakim bahwa bupati memiliki kewenangan atributif sehingga secara teknis juga memiliki dasar hukum dalam pengelolaan UGL, termasuk dalam menerbitkan objek sengketa. Sebagai efek lanjutan dari kesimpulan itu, penerbitan objek sengketa dalam perkara ini, oleh majelis hakim, dianggap sebagai pelaksanaan asas *contrarius actus* dari tindakan serupa yang dilakukan sebelumnya.. Namun begitu, kajian terhadap Pasal 81 ayat (1) itu menunjukkan adanya kekeliruan pemahaman hakim terhadap substansi ketentuan pasal. Jika dirinci, kekeliruan itu terdapat pada tiga pemahaman hakim, yaitu: (1) UGL adalah akademi komunitas; (2) Bupati Aceh Tenggara memiliki kewenangan atribusi; dan (3) Penerbitan objek sengketa sebagai bagian dari upaya pengembangan UGL. Dengan begitu, asas *contrarius actus* pada dasarnya tidak relevan dijadikan dasar penilaian terhadap penerbitan keputusan objek sengketa.
2. Berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

dan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, pengelolaan pendidikan tinggi dibatasi hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan masyarakat melalui pembentukan badan penyelenggara yang berbadan hukum (non-profit), sehingga pemerintah daerah tidak memiliki ruang untuk berperan dalam pengelolaan perguruan tinggi. Hal ini didukung oleh ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang juga menentukan jenjang pendidikan tinggi berada di bawah otoritas pemerintah pusat, sementara daerah hanya berwenang mengurus untuk jenjang pendidikan menengah (provinsi) dan pendidikan dasar serta anak usia dini (kabupaten). Oleh karena itu, pendapat majelis hakim dalam Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA yang menyatakan adanya kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam penerbitan objek sengketa, dan secara umum terhadap pengelolaan UGL, melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya tiga undang-undang tersebut.

#### DAFTARACUAN

##### Buku

- Baharuddin & Rahmat, A. (2019). *Reformasi perguruan tinggi indonesia: Sebuah otonomi semu yang dijanjikan*. Gorontalo: Ideas Publishing.
- Hadiyanto. (2004). *Mencari sosok desentralisasi manajemen pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Hasbullah. (2007). *Otonomi pendidikan: Kebijakan otonomi daerah & implikasinya terhadap*

*penyelenggaraan pendidikan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Ibrahim, J. (2005). *Teori dan metode penelitian hukum normatif*. Malang: Banyumedia Publishing

Indroharto. (1993). *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. Jakarta: Sinar Harapan.

Irianto, S. (2012). *Otonomi perguruan tinggi suatu keniscayaan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Marbun, SF. (2018). *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: FH UII Press.

Margono, S., et al. (2012). *Kompendium hukum yayasan*. Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI.

Ridwan. (2014). *Diskresi & tanggung jawab pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.

Suratman & Dillah, P. (2014). *Metode penelitian hukum*. Bandung: Penerbit Alfabeta

Uno, H.B. (2008). *Profesi kependidikan: Problema, solusi, & reformasi pendidikan di Indonesia*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

Yasin, M. et al. (2017). *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: UI-CSGAR.

## **Jurnal**

Kuswandi, A. (2011, November). Desentralisasi pendidikan dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. *Governance*, 2(1), 69-98.

Lazuardi. (2013, Januari). Desentralisasi pendidikan: Peluang & tantangan. *Jurnal Forum Pedagogig*, 05(01), 121-142.

Said, A.R.A. (2015, Oktober-Desember). Pembagian kewenangan pemerintah pusat-pemerintah

daerah dalam otonomi seluas-luasnya menurut UUD 1945. *Jurnal Hukum 'Fiat Justitia'*, 9(4) 505-530.

Sugiyanto. (2001, November). Implementasi desentralisasi pendidikan terhadap otonomi daerah. *Jurnal Cakrawala Pendidikan*, XX(4), 284-293.

## **Sumber lainnya**

Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi [Ditjendikti]. (2014). *Panduan proposal pendirian akademi komunitas swasta*. Jakarta: Direktorat Kelembagaan dan Kerjasama, Ditjendikti.

Haba, M.R. (2010). Aspek hukum pelaksanaan fungsi pemerintah daerah di bidang penyelenggaraan pendidikan dalam era otonomi daerah. *Disertasi*. Makassar: Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Huda, M. (2009, November). Kamus Hukum-Contrarius Actus. *Majalah Konstitusi*, 34, 78.

Komisi Pemberantasan Korupsi [KPK]. (2019). Kajian tata kelola perguruan tinggi kementerian (PTKL). *Laporan Hasil Kajian*. Jakarta: KPK.

Safa'at, M.A. (2015, 15 September). Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Makalah* disampaikan pada FGD "Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014" diselenggarakan oleh APKASI, Jakarta.

Serambi Indonesia. (2018). *Bupati Aceh Tenggara sidak Universitas Gunung Leuser Kutacane: Tanya uang Rp 5 miliar dari Pemkab*. Diakses dari <https://aceh.tribunnews.com/2018/02/26/bupati-aceh-tenggara-sidak-universitas-gunung-leuser-kutacane-tanya-uang-rp-5-miliar-dari-pemkab>.

\_\_\_\_\_. (2019). *Dana Yayasan UGL diaudit*. Diakses dari <https://aceh.tribunnews.com/2019/01/12/dana-yayasan-ugl-diaudit>.