



PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVERSITAS GUNUNG LEUSER (UGL) DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI

Sufriadi.¹ Yasir Arafat.²

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dinas Syariat Islam Aceh Tenggara
Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta, Indonesia. Jln. A. Yani, Babussalam, Aceh
Yenggara, Indonesia.

Email : sufriadi14@gmail.com; seliansmahkota@yahoo.com

ABSTRACT

The case of dismissal of Gunung Leuser University (UGL) Rector in the 2011-2015 period was different from similar cases in general, due to the involvement of the Southeast Aceh Regent who at the same time also serve as Chair of the Board of Trustees in YPGL. There are two issues discussed in this study, namely: (1) What is the construction of the authority of the Southeast Aceh Regent in the Management of UGL? (2) Is the dismissal of Prof. Hasnudi as Rector of UGL in accordance with the rules of administrative law? The results showed: first, the Southeast Aceh Regent did not have the authority in the management of UGL based on the Law on Regional Government, Law on the Higher Education and Law on National Education System. The Southeast Aceh Regent's formally action in the management of UGL and YPGL even something that was prohibited. However, the authority in the management of the UGL can be confirmed through the Law on Foundation. Second, the dismissal of the UGL Rector in the 2011-2015 period is not in accordance with the rules of administrative law, precisely violating the general principles of good governance (AUPB), namely the principle of accuracy, fair play and the principle of legal certainty.

Keywords : *Dismissal of Rector, college, Gunung Leuser University*

ABSTRAK

Kasus pemberhentian Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane periode 2011-2015 berbeda dengan kasus serupa pada umumnya, karena tidak hanya dilakukan oleh pihak Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) melainkan juga adanya keterlibatan Bupati Kabupaten Aceh Tenggara yang secara bersamaan juga berposisi sebagai Ketua Dewan Pembina YPGL. Terdapat dua fokus masalah yang diulas dalam penelitian ini, Pertama, bagaimana konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam Pengelolaan UGL, Kedua, apakah pemberhentian Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL sesuai dengan kaidah hukum administrasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, Pertama, Bupati Aceh Tenggara tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan UGL berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pendidikan Tinggi dan Undang-Undang Sisdiknas. Tindakan Bupati Aceh Tenggara secara formal dalam pengelolaan UGL dan YPGL bahkan sesuatu yang terlarang, namun konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL dapat dikonfirmasi melalui Undang-Undang tentang Yayasan dimana YPGL yang menaungi UGL didirikan oleh Pemda Aceh Tenggara. Kedua, pemberhentian Rektor UGL periode 2011-2015 tidak sesuai dengan kaidah hukum administrasi negara, tepatnya melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yakni asas kecermatan, asas permainan yang layak (*fair play*) dan asas kepastian hukum.

Kata Kunci: Pemberhentian Rektor, Perguruan Tinggi, Universitas Gunung Leuser

1. Pendahuluan

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi pendidikan sebagai hasil sekaligus konsekwensi reformasi telah menjadi komitmen politik di Indonesia. Daerah-daerah otonom di Indonesia diberikan kewenangan menyelenggarakan pendidikan. Demikian halnya, prinsip desentralisasi pendidikan tetap dipertahankan oleh dua rezim Undang-Undang Pemerintahan Daerah setelahnya, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Lebih jauh, desentralisasi pendidikan didukung pula oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dengan demikian, maka tidak salah mengatakan bahwa desentralisasi pendidikan telah menjadi kesepakatan dan dinilai menjadi pilihan terbaik.

Hamzah B. Uno 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.² Berbeda dengan Hamzah, Hardiyanto menekankan makna desentralisasi pendidikan dengan cakupan yang lebih sempit, yakni terbatas pada pihak sekolah sebagai subyek dalam penyelenggaraan pendidikan.³

Disentralisasi pendidikan bertujuan agar terdapat keterlibatan masyarakat dan sekolah serta Pemda dalam pengelolaan pendidikan semakin berkualitas. Di sisi yang lain desentralisasi pendidikan juga merupakan konsekuensi dari adanya demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan.⁴ Tinjauan ini dapat disandingkan

² Hamzah B. Uno, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008). Hlm. 35

³ Hadiyanto, *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan Di Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004). Hlm. 63 (Vide) 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

⁴ Aos Kuswandi, "Desentralisasi Pendidikan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia," *Jurnal Governance* 2, no. 1 (2011). Hlm. 88

dengan konsep penyelenggaraan pendidikan dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu ketentuan Undang-Undang itu menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Secara normatif, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memasukkan urusan pemerintahan bidang pendidikan ke dalam salah satu dari enam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.⁵ Berkaitan dengan itu, Pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk menetapkan kebijakan dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan.⁶ Penyelenggara pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.⁷ Disamping itu terdapat urusan pemerintahan yang bersifat konkurent, yakni urusan pemerintahan yang pelaksanaannya dapat dilakukan bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas telah membagi urusan pemerintahan bidang pendidikan tersebut.⁸ Merujuk pada Undang-Undang itu, pendidikan tinggi tidak termasuk dalam urusan yang dilimpahkan kepada daerah, berbeda dengan jenis atau tingkat pendidikan lainnya. Sepertinya, Undang-Undang ini mengikuti ketentuan Undang-Undang

⁵ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah

⁶ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah

⁷ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah

⁸ Sejak awal diterbitkan, Undang-Undang ini sebetulnya menuai kritik dari berbagai pihak karena dinilai membawa kembali suasana sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lihat, Muchammad Ali Safa'at, *Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah*, Makalah, disampaikan pada FGD "Inventarisir Persoalan Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah" diselenggarakan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI). Jakarta, 15 September 2015, hlm. 7 (Vide) Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945," *Jurnal Hukum Fiat Justitia* 9, no. 4 (2015). Hlm. 525

Pemerintah Daerah tahun 2004 yang menyesuaikan dengan peraturan lain yang secara spesifik mengatur tentang perguruan tinggi, terutama terhadap Undang-Undang Sisdiknas dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi. Beberapa Undang-Undang tersebut sejak awal tampak dirancang dengan menempatkan pendidikan tinggi berada pada domain pemerintah pusat.

Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Sisdiknas secara eksplisit menyatakan bahwa “*Pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab menteri*”. Undang-Undang itu mengelompokkan pendidikan secara berjenjang, dimulai pendidikan dasar lalu menengah dan berpuncak pada pendidikan tinggi. Pasal 14 jo. Pasal 19 Undang-Undang Sisdiknas menyatakan bahwa pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan formal yang ditempuh setelah pendidikan menengah. Itu artinya, seluruh tingkat pendidikan pada dasarnya satu kesatuan, dengan pendidikan tinggi menjadi bagiannya. Lebih lanjut, penegasan pendidikan tinggi sebagai subsistem pendidikan nasional juga ditemukan dalam Undang-Undang Pendidikan Tinggi.⁹ Dengan Menteri terkait sebagai penanggungjawab atas penyelenggaraannya.¹⁰ Dengan demikian, tujuan pendidikan tinggi juga tetap mengacu dan berpedoman pada tujuan pendidikan secara nasional.

Otonomi bidang pendidikan, disamping memiliki nilai positif, juga mengandung sejumlah problem hingga kini.¹¹ Di lingkungan pendidikan tinggi, problem yang muncul tidak hanya terjadi pada ranah regulasi melainkan juga terjadi di internal institusi dan beberapa diantaranya menimbulkan polemik yang berkepanjangan bahkan sampai bergulir di pengadilan. Seperti kajian utama dalam penelitian ini, tidak hanya melibatkan internal pimpinan pengelola kampus dan penyelenggara melainkan juga Pemerintah Daerah (Pemda) setempat.

⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

¹⁰ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

¹¹ Ni'matul Huda mengungkapkan setidaknya ada empat problem pembagian kewenangan dalam otonomi pendidikan di Indonesia, yakni: *pertama*, adanya ketidaksinkronan peraturan tentang otonomi bidang pendidikan antara UU Sisdiknas dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; *kedua*, tumpang tindih kewenangan pelaksanaannya antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota; *ketiga*, ketidakprofesionalan dalam mengelola pendidik dan tenaga kependidikan; *keempat*, terpisahnya pengelolaan komponen pendidikan antara komponen di bawah Kemenag, Kemendikbud dan pemerintah daerah. Ni'matul Huda, *Desentralisasi Bidang Pendidikan Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Slide Bahan Kuliah, Program Paskasarjana FH UII, 2013, hlm. 3

Tepatnya kasus yang menghadapkan Prof. Dr. Hasnudi, MS (Mantan Rektor Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane periode 2011-2015 melawan Bupati Aceh Tenggara dan Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) atas pemberhentiannya dari posisi sebagai Rektor UGL.

Prof. Hasnudi sejatinya adalah dosen Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara (USU), Medan yang diminta secara resmi oleh Bupati Aceh Tenggara untuk menjadi Rektor UGL. Oleh karenanya, permintaan tidak hanya ditujukan secara pribadi kepada Hasnudi tetapi juga disampaikan kepada Rektor USU untuk mendapatkan persetujuan institusional. Singkatnya, setelah dialog dengan semua pihak, Rektor USU memenuhi permohonan tersebut sekaligus memberi ijin kepada Prof. Hasnudi. Sebagai catatan bersama, saat itu terdapat kesepakatan berkaitan dengan waktu aktif di UGL yakni selama 3 (tiga) hari dalam seminggu karena posisi Hasnudi sendiri yang terikat kewajiban sebagai pengajar di USU.

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 tahun, namun, ia tidak menjalani masa jabatan itu hingga akhir. Pada Januari 2015, terbit Surat Keputusan Pengurus Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015 yang memberhENTikannya dari jabatan Rektor UGL. Pada hari dan tanggal yang sama, terbit pula Surat Bupati Aceh Tenggara Nomor: 420/37/2015, perihal Pengembalian Dosen Universitas Sumatera Utara. Menariknya, penerbitan dua surat itu berdasar pada hasil Rapat Senat Istimewa UGL yang juga dilakukan pada tanggal yang sama.

Secara kronologis, Rapat Senat Istimewa itu sendiri merupakan tindak lanjut dari rapat antara Pembina dan Pengurus Yayasan serta Pihak Rektorat UGL Kutacane yang menghasilkan dua hal pokok.¹² Pertama, penilaian dan koreksi atas kinerja Rektor yang dinilai kurang mampu memberi pencerahan terhadap

¹² Surat Ketua Umum Yayasan Pendidikan Gunung Leuser Nomor: 03/YPGL/I/2015, tertanggal 15 Januari 2015.

UGL. Kedua, meminta Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL untuk menentukan pilihan apakah terus bertugas sebagai Rektor dengan syarat harus hadir setiap hari kerja di Kampus UGL, atau dengan suka rela mengundurkan diri dari jabatan tersebut. Dua opsi tersebut sudah harus ditentukan oleh Prof. Hasnudi dan menyampaikannya kepada Yayasan paling lambat 2 atau 3 hari setelah surat itu diterima.¹³

Hasnudi yang masih menjabat sebagai Rektor mengirimkan jawaban melalui surat pada 19 Januari 2015 atau 3 hari setelah surat YPGL diterima sebagaimana permintaan. Melalui surat itu, Hasnudi pada prinsipnya menyetujui syarat yang disampaikan kepadanya untuk aktif setiap hari kerja di UGL, namun bersamaan dengan itu juga mengajukan setidaknya 7 syarat untuk dipenuhi pihak Yayasan. Keadaan menjadi sulit karena pada hari dan tanggal yang sama dengan pengiriman surat itu dilangsungkan Rapat Senat Istimewa dengan agenda utama pemberhentian Prof. Hasnudi yang kemudian dituangkan dalam SK pemberhentian sebagaimana di atas.

Selain hasil Rapat Senat Istimewa UGL, pertimbangan lain yang digunakan dalam penerbitan SK pemecatan Hasnudi adalah Surat Bupati Aceh Tenggara tentang pengembalian Prof. Hasnudi ke USU. Proses pengembalian ini menunjukkan konstruksi yang berbeda dengan proses perekrutan Rektor UGL. Sebagaimana di atas, proses pengadaan Rektor USU diawali oleh tindakan aktif Bupati, termasuk dengan penerbitan surat permohonan kepada Rektor USU. Sementara Pengurus YPGL bertindak aktif kemudian dengan penerbitan surat pengesahan Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL.

Penelitian yang membahas tentang pemberhentian pejabat dalam perguruan tinggi khususnya ditinjau dari aspek hukum administrasi, diketahui belum pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu. Berdasarkan hasil penelusuran terhadap

¹³ Berdasarkan 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. Namun, persoalan yang disampaikan serta solusi yang ditawarkan para pihak ini berbeda antara satu dengan yang lain.

beberapa literatur yang telah dilakukan, maka tidak ditemukan literatur yang dalam aspek isu hukum mendekati dengan permasalahan ini.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka batasan masalah dalam penelitian ini, yaitu bagaimana konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) serta apakah pemberhentian Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL sesuai dengan kaidah hukum administrasi negara.

3. Tujuan Penelitian

Untuk menganalisa konstruksi kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) serta untuk mengkaji secara mendalam pemberhentian Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL sesuai dengan kaidah hukum administrasi negara.

4. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan kajian hukum empiris dengan data penelitian ini terdiri dari dua bentuk, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yakni data yang secara langsung berasal dari subjek penelitian. Untuk memperoleh data primer di atas, digunakan teknik wawancara, yakni dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada narasumber yang memiliki kompetensi dan berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Sementara data sekunder dalam penelitian ini berupa bahan hukum yang bersifat primer dan sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan, KTUN, serta catatan-catatan resmi dan relevan dengan fokus penelitian ini. Sementara Bahan hukum sekunder yaitu publikasi 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. Sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*literature study*), yaitu dengan melakukan inventarisasi dan mempelajari bahan-bahan yang telah tersedia (pustaka) yang berkaitan dengan fokus penelitian. Khusus bahan primer berupa surat keputusan dan dokumen-dokumen resmi terkait lainnya, pengumpulan dilakukan dengan cara penelusuran secara langsung kepada pihak terkait.

Terdapat dua pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini. Pertama, pendekatan kasus (*case approach*), yakni pendekatan yang menitikberatkan analisa pada *ratio decidendi* (pertimbangan-pertimbangan hukum) yang digunakan oleh pihak terkait dalam penerbitan suatu KTUN.¹⁴ Kedua, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni penelitian yang dilakukan mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁵

5. Hasil Penelitian dan Pembahasan

5.1. Konstruksi Kewenangan Bupati Aceh Tenggara dalam Pengelolaan Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane.

Secara formal, Universitas Gunung Leuser (UGL) Kutacane lahir pada tahun 2011 melalui Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 41/D/O/2011 tanggal 3 Maret 2011, namun secara historis, UGL sebagai lembaga pendidikan telah eksis sejak tahun 1993 yang terwujud dalam beberapa Sekolah Tinggi dan Akademi.¹⁶ Beberapa perguruan tinggi tersebut umum disebut dengan Perguruan Tinggi Gunung Leuser (PTGL) dengan Yayasan Pendidikan Gunung Leuser (YPGL) sebagai badan penyelenggaranya. Rentang perjalanan operasionalisasi perguruan tinggi di

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009). Hlm. 114

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki. Hlm. 93

¹⁶ Universitas Gunung Leuser merupakan gabungan dari beberapa perguruan tinggi yang sebelumnya telah ada, yakni: Sekolah Tinggi Ilmu Pertanian (STIP), Akademi Manajemen Gunung Leuser, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE), Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP) dan Sekolah Tinggi Ilmu Teknik (STIT). Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, *Kronologis Pendirian Universitas Gunung Leuser Kutacane*, Berkas YPGL Kutacane, 2011, hlm. 3

bawah YPGL sendiri tidak lepas dari kebijakan Pemerintah Daerah (Pemda) Aceh Tenggara sebagai pendiri yayasan tersebut. Tujuan awal pendirian YPGL sendiri secara khusus ditujukan untuk mendukung pengembangan program Pemda dalam bidang pertanian.

Penelusuran Peneliti menunjukkan adanya peran besar 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 di PTGL yang berasal dari APBD Kabupaten, termasuk penyediaan SDM yang di plot untuk menduduki struktur kelembagaan di PTGL maupun sebagai pengajar (dosen).¹⁷ 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 Pemda Aceh Tenggara. Latar belakang historis inilah yang kemudian menjadikan Pemda secara sosiologis populer disebut sebagai pengelola (pemilik) UGL, dengan Bupati Aceh Tenggara menduduki posisi sebagai Ketua Dewan Pembina YPGL.

Sebagaimana telah dipaparkan, sejumlah regulasi yang mengatur tentang perguruan tinggi secara mendasar tidak memberikan porsi bagi Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan dan mengelola lembaga pendidikan untuk tingkat pendidikan tinggi. Undang-Undang Pendidikan Tinggi dengan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2014 sebagai pelaksanaanya secara limitatif menentukan pihak yang dapat terlibat langsung dalam pendirian dan pengelolaan perguruan tinggi, yakni pemerintah pusat dan masyarakat. Undang-Undang Sisdiknas sendiri tidak mengatur secara detail tentang pihak yang dapat menyelenggarakan dan mengelola perguruan tinggi, sehingga secara hukum, Undang-Undang Pendidikan Tinggi tersebut berposisi sebagai *lex specialis*. Lebih dari itu, paska terbitnya Undang-

¹⁷ Wawancara dengan Dr. Ahadin, M.Ed, bertempat di Gedung Rektorat UGL pada Senin 2 Juni 2016

Undang Pemerintahan Daerah tahun 2014, peran Pemda terhadap perguruan tinggi bahkan nyaris habis dipangkas, termasuk memberi dukungan berupa SDM dalam pengelolaan pendidikan tinggi yang sebelumnya diperbolehkan oleh Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007 tentang administrasi kependudukan.¹⁸

Sampai di sini, maka secara yuridis (berdasarkan Undang-Undang Pendidikan Tinggi, Undang-Undang Sisdiknas dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah) dapat dipastikan bahwa Pemda Aceh Tenggara tidak memiliki konstruksi (alur) kewenangan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan UGL.¹⁹ Dengan kata lain, fakta yang menunjukkan keterlibatan Bupati Aceh Tenggara secara formal dalam pengelolaan UGL, tidak memiliki dasar kewenangan. Persoalannya, UGL sebagai sebuah institusi pendidikan telah berdiri dan berjalan sebelum Undang-Undang Pendidikan Tinggi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah diterbitkan. Bahkan jauh lebih tua apabila dirujuk pada saat masih dalam bentuk Sekolah Tinggi dan Akademi (PTGL). Berdasar pada itu pula, keterlibatan Bupati Aceh Tenggara dalam pengelolaan UGL dapat dikonfirmasi melalui Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, bahwa YPGL yang menaungi UGL merupakan buah tangan Pemda Aceh Tenggara, termasuk segenap dukungan terhadap operasionalisasi perguruan tinggi tersebut.

Sebagai pendiri yayasan, organ Pemda Aceh Tenggara sejak awal telah menempati struktur dan menjalankan organisasi YPGL. Dalam akta notaris Pendirian YPGL pada tahun 1993, posisi Bupati Aceh Tenggara bahkan menduduki tiga posisi inti yayasan sekaligus, yakni sebagai Pendiri, Pengurus dan Penasehat YPGL. Khusus Badan Penasehat YPGL, selain Bupati Aceh Tenggara tercatat pula di dalamnya Ketua Dewan Perwakilan

¹⁸ Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Permerintah Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁹ Mengenai definisi dan lingkup 'Pengelolaan' dan 'Penyelenggaraan' perguruan tinggi, dapat dilihat No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi

Rakyat Daerah (DPRD) Aceh Tenggara. Susunan kepengurusan YPGL ini berjalan cukup lama, dan baru diubah melalui Akta Notaris pada tahun 2003 meski sekedar penyesuaian dengan pejabat baru. Perubahan yang signifikan dalam penulisan organ penyelenggara YPGL baru terjadi pada tahun 2010, beberapa waktu sebelum beberapa PTGL resmi berubah menjadi Universitas Gunung Leuser (UGL). Di dalam akta tahun 2010 itu, penulisan identitas Pendiri/Pembina, Pengurus dan Pembina tidak lagi mencantumkan nama jabatan melainkan nama persorangan, meskipun pada hakikatnya masih sama. Misalnya, Ir. Hasanuddin Beruh, MM yang saat itu menduduki Bupati Aceh Tenggara tercatat di dalam akta sebagai Ketua Pembina YPGL.

Pendirian dan penyelenggaraan suatu yayasan oleh Pemerintah Daerah sebagaimana YPGL memang tidak dilarang oleh Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan dan Undang-Undang No. 28 Tahun 2004. Tinjauan lebih umum, Undang-Undang Yayasan tidak mengatur dan membedakan antara yayasan publik atau yayasan pemerintah dengan yayasan swasta atau yayasan yang benar-benar didirikan oleh masyarakat.²⁰ Sepertinya, ini juga yang menjadi alasan penulisan jabatan Bupati 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 pengurus dalam suatu yayasan justru diatur di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2014.

Melegalkan organ atau pejabat pemerintah daerah sebagai pendiri dan penyelenggara praktis membuka pintu masuk keterlibatan pejabat pemerintahan untuk ikut serta dalam pengelolaan badan usaha yayasan. Dalam konteks UGL, pejabat pemerintahan di Kabupaten Aceh Tenggara sejak awal telah beraktivitas dan bahkan tercatat di dalam struktur pengelolaan dan penyelenggaraan UGL.

²⁰ Kondisi ini sebetulnya telah lama menjadi bahan kritik para pegiat anti korupsi. Keberadaan yayasan yang dinaungi pemerintah dinilai sarat akan berbagai penyimpangan dan rangkap jabatan yang disertai dengan konflik kepentingan. (Wijayanto and Ridwan Zahrie, *Korupsi Mengorupsi Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009). hlm. 403, 410-412).

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 Undang-Undang Yayasan, bukan kepada Undang-Undang Pendidikan Tinggi atau Undang-Undang Sisdiknas. Hanya saja, kondisi semacam ini pada gilirannya akan menunjukkan persoalan mendasar lintas undang-undang berupa ketidaksinkronan, tepatnya antara Undang-Undang Sisdiknas dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi dengan Undang-Undang Yayasan. Di satu sisi, Undang-Undang Pendidikan Tinggi tidak menyediakan porsi bagi Pemerintah Daerah untuk mengelola dan menyelenggarakan suatu perguruan tinggi. Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Sisdiknas bahkan menegaskan bahwa pengurusan perguruan tinggi menjadi otoritas Pemerintah Pusat. Namun di sisi lain, Undang-Undang Yayasan justru membuka peluang bagi Pemda untuk menyelenggarakan dan mengelola perguruan tinggi sebagaimana terjadi dalam kasus UGL.

Persoalan ketidaksinkronan ini idealnya akan teratasi dengan adanya koreksi legislatif terhadap Undang-Undang Yayasan berupa larangan bagi pejabat pemerintahan daerah dalam pendirian yayasan, setidaknya terhadap yayasan yang bergerak di bidang pendidikan, mengingat Undang-Undang Sisdiknas dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah menentukan pembagian urusan bidang pendidikan antara pusat dan daerah. Akan tetapi dalam perubahan Undang-Undang Yayasan tahun 2004 serta Peraturan Pemerintah 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 Undang-Undang tentang Yayasan tersebut harus pula dikaitkan dengan peraturan perundang-

undangan lain, terutama Undang-Undang 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 Undang-Undang Nomor 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”.²¹

Adanya penegasan larangan tersebut sejatinya telah menjadikan posisi kepala daerah dan wakilnya dalam suatu yayasan semakin terang, jika dibandingkan dengan ketentuan di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004.²²

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 Undang-Undang Yayasan dan ketentuan Pasal 76 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pemerintahan Daerah 2014 yakni untuk menghindari konflik kepentingan,²³ maka istilah ‘Pengurus Yayasan’ dalam pasal tersebut harus dimaknai sebagai ‘Organ Yayasan’ (secara keseluruhan), sebagaimana larangan terhadap aktivitas di perusahaan.

²¹ 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”.

²² Dalam Pasal 28 huruf b Undang-Undang Pemerintahan Daerah 2004 sebetulnya telah muncul larangan serupa dengan UU Pemerintahan Daerah 2014 tersebut. Namun Penjelasan pasal tersebut justru membatasi pada *direksi atau komisaris suatu perusahaan*, tanpa menyebut secara spesifik melingkupi yayasan.

²³ 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. (Suyud Margono, *Kompendium Hukum Yayasan* (Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012). Hlm. 22-23)

Detail kasus UGL sebagaimana dipaparkan di atas memang unik, namun sekaligus menunjukkan celah kelemahan peraturan sehingga potensi ketidaksingkronan tersebut terjadi dalam praktik. Berbeda dengan masa sebelumnya, dihilangkannya nama jabatan dalam penulisan akta pendirian YPGL menjadikan penyelenggaraan dan pengelolaan UGL sekilas menimbulkan kesan telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pendidikan Tinggi yang didirikan oleh masyarakat. Demikian pula halnya dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004, karena memang tidak secara eksplisit menyebutkan organ atau jabatan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pendidikan tersebut. Namun, setelah terbitnya Undang-Undang 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.

5.2. Pemberhentian Rektor UGL dalam Perspektif Hukum Administrasi

Secara formal, proses pemberhentian Rektor UGL Periode 2011-2015 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, salah satu yang paling disorot adalah terkait waktu atau jam aktif Rektor di UGL.²⁴ Keputusan Pemberhentian Rektor UGL atas nama Prof. Hasnudi diterbitkan dan

²⁴ Selain persoalan waktu atau jam aktif di kampus, beberapa persoalan lainnya adalah ketidakpuasan mahasiswa, minimnya laporan perkembangan kondisi UGL, hingga transparansi hasil kegiatan perjalanan dinas Rektor mewakili UGL, hingga persoalan yang sifatnya pribadi. Wawancara dengan Ir. Hasanuddin Beruh, bertempat di Ruangannya Bupati Aceh Tenggara, Kutacane pada, Kamis, 9 Juni 2016.

Sementara Prof. Hasnudi mengungkapkan, persoalan saat itu lebih berfokus pada pemeliharaan dan pemanfaatan fasilitas kampus serta persoalan kualitas alumni yang tidak dapat diandalkan. Menurutnya, berbagai alasan pemberhentiannya sebetulnya tidak relevan dari Rektor UGL. Wawancara dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Minggu, 22 Mei 2016.

ditandatangani Ketua Umum YPGL setelah dilakukannya Rapat Istimewa pada 19 Januari 2015.

Proses pemberhentian Prof. Hasnudi dari jabatan Rektor UGL 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 dijalankan oleh Ketua Umum YPGL adalah pihak yang memiliki wewenang untuk memberhentikan Rektor UGL.

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

Pengaturan mengenai pemberhentian Rektor UGL di dalam Statuta memang terbilang sangat singkat dan sekaligus merupakan celah kelemahan normatif. Ketentuan yang secara eksplisit berkaitan dengan pemberhentian Rektor UGL bahkan hanya terdapat dalam Pasal 28 ayat (5), sementara pada ayat (8) dan ayat (9) mengatur tentang mekanisme pelaksanaan tugas Rektor dalam hal Rektor berhalangan tidak tetap dan berhalangan tetap, tanpa ketentuan tentang pemberhentiannya. Statuta UGL saat itu juga tidak mengatur alasan atau dasar serta mekanisme pemberhentian Rektor. Oleh karena itu, pemberhentian Rektor UGL harus merujuk ke Peraturan Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 tentang Pengangkatan dan

Pemberhentian Rektor UGL Kutacane. Pasal 9 peraturan ini memuat lima alasan pemberhentian Rektor UGL oleh yayasan. Pasal tersebut lengkapnya 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 tersebut digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam keputusan pemberhentian Hasnudi dari jabatan Rektor UGL. Hanya saja, lima alasan yang secara limitatif termuat dalam peraturan tersebut pada dasarnya tidak dapat diterapkan dalam kasus pemberhentian Prof. Hasnudi. Bahwa pemberhentian itu tidak termasuk atau tidak memenuhi salah satu dari lima alasan pemberhentian yang diatur. Sebagaimana dipaparkan, alasan pemberhentian 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 jam kehadiran Prof. Hasnudi di kampus. Persoalan ini pula yang dijadikan sebagai satu-satunya dasar pertimbangan pokok pemberhentian sebagaimana dicantumkan dalam konsideran ‘Menimbang’ dari Keputusan Pengurus YPGL Kutacane Nomor: Kep.07/YPGL/I/2015. 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”

Beberapa hari kemudian, Ketua Umum YPGL Nomor: Kep. 53/YPGL/IV/2014 memang diganti beriringan dengan penerbitan Peraturan Ketua Umum YPGL Kutacane Nomor: Kep. 13/YPGL/I/2015, tanggal 22 Januari 2015 dengan perubahan hanya terjadi pada Pasal 9 ayat (1) poin e, yang berbunyi: “*dibebaskan atau diberhentikan dari jabatan dosen tetap atau dari jabatan pimpinan oleh Yayasan*”. Namun, ketentuan ini jelas tidak dapat diterapkan dalam kasus pemberhentian Hasnudi telah terjadi beberapa hari sebelumnya, 19 Januari 2015.

Demikian pula halnya pada Februari 2015, YPGL mengesahkan Statuta baru untuk menggantikan Statuta 2011 dengan memuat ketentuan baru antara lain mengenai penilaian kinerja Rektor UGL serta pemberhentian Rektor melalui sebuah Sidang Senat Luar Biasa.²⁵ Kasus Prof. Hasnudi tampak jelas menginspirasi pihak YPGL dalam melakukan koreksi terhadap Statuta tersebut. Layaknya Peraturan Ketua Umum YPGL tahun 2015 di atas, Statuta yang baru secara mendasar juga tidak dapat ditarik mundur (retroaktif) untuk digunakan terhadap Prof. Hasnudi. Namun dalam penyelesaian sengketa ini di PTUN Banda Aceh, Statuta UGL tahun 2015 tersebut justru dijadikan sebagai bagian pertimbangan hukum penting bagi hakim untuk membenarkan keputusan pemecatan Hasnudi dari posisi Rektor UGL.²⁶

Kosongnya ketentuan normatif mengenai dasar pemecatan Rektor UGL periode 2011-2015 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 ini juga sejalan dengan semangat Undang-Undang Dikti yang menempatkan yayasan sebagai Badan Penyelenggara sehingga mengemban

²⁵ Pasal 27 ayat (8) dan (9) Statuta UGL Tahun 2015, disahkan pada 22 Januari 2015

²⁶ Pertimbangan hukum Putusan Nomor 06/G/2015/PTUN-BNA, tanggal 28 Juli 2015.

tanggungjawab memastikan berjalannya fungsi dan tercapainya tujuan penyelenggaraan perguruan tinggi yang berada di bawahnya.²⁷

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 kewenangan diskresioner (*discretion*). Prajudi Atmosudirjo menjelaskan, diskresi diperlukan sebagai pelengkap asas legalitas, yaitu asas yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang (peraturan).²⁸

Dalam konteks saat ini, kedudukan diskresi sebagai dasar bertindak administrasi bahkan amat penting mengingat kelemahan alami peraturan tertulis yang tidak akan mampu mengakomodir segala dinamika yang terjadi dalam dataran praktik. Persoalannya, penerapan diskresi sejak awal disadari akan membuka peluang besar terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) atau bentuk tindakan menyimpang lainnya. Oleh karenanya, belakangan dipopulerkan pemberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang diproyeksikan sebagai antisipasi terjadinya perbuatan menyimpang tersebut.²⁹ 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

²⁷ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan jo. Pasal 19 Akta No. 10 tentang Pendirian Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, tanggal 07 Juli 2010

²⁸ Tri Cahya Indra Permana, *Pengujian Keputusan Diskresi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm. 29

²⁹ 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 UU itu secara khusus menentukan bahwa penggunaan kewenangan diskresi tidak boleh bertentangan dengan AUPB. Sementara Pasal 10 menampilkan 8 jenis AUPB: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik.

dilakukan oleh Badan/Pejabat administrasi pemerintahan, akan tetapi harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).³⁰

Pemberhentian Rektor UGL dalam kasus penelitian ini memiliki kondisi yang tidak berbeda dengan penjelasan itu. Bahwa peraturan yang tersedia tidak dapat diterapkan karena kurangnya norma yang tercakup di dalamnya. Di sisi lain, terdapat Statuta UGL menentukan Pengurus Yayasan berwenang untuk mengganti pelaksana kegiatan (badan usaha) yayasan. Disamping itu ditegaskan pula bahwa Pengurus Yayasan bertanggungjawab untuk mewujudkan tujuan pendirian YPGL. Dengan demikian, penerapan AUPB sebagai pengontrol agar tidak terjadi penyimpangan dalam proses pemberhentian tersebut menjadi relevan dan niscaya.

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*)³¹ 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

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

³¹ 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. (SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2011). Hlm. 385-420

memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi.³²

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 keadilan³³ yang merugikan pihak yang dituju (Prof. Hasnudi) untuk menentukan waktu akhir dalam menjawab 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

³² Cekli Setya Pratiwi, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta: Publikasi laporan Penelitian Center for International Legal Cooperation (CILC) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2016). Hlm. 119

³³ Asas ini menghendaki agar badan-badan pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang atau tidak wajar atau menempatkan sesuatu pada proporsinya. Asas ini juga menghendaki memberikan sesuatu kepada yang berhak sesuai dengan hukum. (Cekli Setya Pratiwi. Hlm. 19-20)

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.³⁴

Dalam penilaian Penulis, tindakan penerbitan keputusan itu bahkan terkesan telah dikonstruksi (dirancang) sejak awal sehingga niat atau keinginan yang sejak awal telah mengemuka di tingkat Yayasan agar Prof. Hasnudi diberhentikan, dapat terwujud.³⁵ 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 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).

6. Kesimpulan

Merujuk pada paparan di atas, kesimpulan penelitian ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, terdapat empat Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi di Indonesia, yakni: Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan Undang-Undang No. 23

³⁴ Wawancara dengan Prof. Hasnudi, bertempat di rumah kediamannya di Medan, Minggu, 22 Mei 2016

³⁵ Hal ini juga tersirat dalam wawancara Peneliti dengan Ketua Pembina YPGL yang sekaligus Bupati Aceh Tenggara. Menurutnya, berbagai persoalan yang telah muncul sebelumnya memunculkan keinginan agar ada pergantian Rektor UGL tersebut. Wawancara dengan Ir. Hasanuddin Beruh, MM bertempat di Ruang Bupati Aceh Tenggara, Kamis 9 Juni 2016

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). Tindakan hukum yang dilakukan Bupati Aceh Tenggara dalam konteks pengelolaan UGL memiliki konstruksi wewenang melalui Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2004. Namun hal tersebut hanya berlaku dalam kapasitasnya sebagai bagian dari Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi, sehingga tidak dibenarkan menggunakan kedudukan sebagai pejabat pemerintah daerah.

Kedua, Pemberhentian Prof. Hasnudi sebagai Rektor UGL periode 2011-2015 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 yakni asas kecermatan, asas permainan yang layak (*fair play*) dan 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. Sementara pelanggaran asas kecermatan dan asas *fair play* terwujud dalam penerbitan keputusan dengan tidak memberikan kesempatan yang layak bagi Prof. Hasnudi untuk mencari kebenaran dan keadilan, serta tidak diberikannya kesempatan yang cukup untuk membela diri 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 berakibat pada perbedaan pemahaman ukuran waktu menjawab surat tersebut yang pada akhirnya menimbulkan kerugian sebab menjadi bagian dari pertimbangan penerbitan surat keputusan pemberhentian.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Cekli Setya Pratiwi, dkk., *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Laporan Penelitian, Center for International Legal Cooperation (CILC) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2016
- Hadiyanto, *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004
- Hamzah B. Uno, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: PT Bumi Aksara, Cetakan II, 2008
- Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007
- Muchammad Ali Safa'at, *Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, Makalah dalam FGD "Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014*, diselenggarakan oleh APKASI, Jakarta, 15 September 2015
- Muhammad Ramli Haba, *Aspek Hukum Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah di Bidang Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2010
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Bidang Pendidikan Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Slide Bahan Kuliah, Program Pascasarjana FH UII, 2013
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009
- SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011
- Sulistiyowati Irianto (editor), *Otonomi Perguruan Tinggi Suatu Keniscayaan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012

Suyud Margono, dkk., *Kompendium Hukum Yayasan*, Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012

T. Basaruddin, *Otonomi adalah Hakikat/Kodrati Perguruan Tinggi*, Keterangan Ahli disampaikan pada Sidang di Mahkamah Konstitusi, 16 Januari 2013

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

Wijayanto dan Ridwan Zahrie (editor), *Korupsi Mengorupsi Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009

2. Artikel Jurnal

Abdul Rauf Alauddin Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945”, *Jurnal Hukum Fiat Justitia*, Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015

Aos Kuswandi, “Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia”, *Jurnal Governance*, Vol. 2, No. 1, November 2011

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Yayasan Pendidikan Gunung Leuser, *Kronologis Pendirian Universitas Gunung Leuser Kutacane*, Berkas YPGL Kutacane, 2011