

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum Indonesia merupakan negara hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, yang tidak hanya menjadi falsafah hidup bangsa, tetapi juga dasar negara. Sebagai dasar negara, Pancasila yang mencerminkan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia sepatutnya menjadi sumber utama dalam pembentukan dan penegakan seluruh peraturan hukum yang berlaku.¹

Konsep negara hukum di Indonesia bertujuan bukan hanya sebagai supremasi hukum, melainkan juga harus berlandaskan asas keadilan sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam *preamble* tersebut disebutkan:

“kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”

Konsekuensi dari prinsip negara hukum adalah bahwa seluruh tindak-tanduk penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pejabat administrasi negara, haruslah berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, tidak sewenang-wenang, serta memegang prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Hukum administrasi negara hadir sebagai alat untuk mengatur hubungan antara pemerintah

¹ A. Rosyid Al Atok, 2016, *Negara Hukum Indonesia*, Unit Pelaksana Teknis Pusat Pengkajian Pancasila, Universitas Negeri Malang, hlm. 15.

dan warga negara dalam kerangka kewenangan publik, termasuk dalam tindakan pengangkatan maupun pemberhentian pejabat di institusi publik.

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki sistem hukum yang mengatur penyelenggaraan kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum, sehingga hukum dapat memberikan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Kekuasaan kehakiman diatur melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah salah satu lembaga dalam kekuasaan kehakiman (yudikatif) yang memiliki wewenang untuk menjalankan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung. PTUN diatur dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. PTUN hadir sebagai wujud pengawasan dari lembaga yudisial terhadap tindakan administrasi pemerintah, yang sering disebut sebagai mekanisme *check and balances*.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap kebijakan dan tindakan administrasi pemerintah, PTUN memiliki peran penting dalam memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil oleh pejabat administratif negara sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku dan tidak melanggar hak-hak individu. PTUN juga memberikan akses bagi warga negara untuk menuntut keadilan dalam hal adanya keputusan atau tindakan administratif yang dianggap merugikan mereka. Dengan demikian, PTUN tidak hanya bertindak sebagai pengawas, tetapi juga sebagai penjaga hak konstitusional masyarakat dalam kaitannya dengan administrasi negara.

Sebagai perwujudan dari prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia, UUD NRI 1945 juga menjamin setiap warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak, yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2).

Jaminan ini mencakup hak atas perlakuan yang adil dan kepastian hukum dalam dunia kerja, termasuk dalam lingkungan aparatur sipil negara maupun jabatan struktural di lembaga pendidikan tinggi.

Universitas sebagai lembaga pendidikan tinggi dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik tidak lepas dari jangkauan pengawasan Hukum Administrasi Negara. Dalam hal penyelenggaraan fungsi administratif, pejabat di lingkungan perguruan tinggi—khususnya pada perguruan tinggi negeri atau swasta yang memperoleh bantuan dari pemerintah—dapat dikualifikasikan sebagai pejabat Tata Usaha Negara apabila dalam kapasitas jabatannya mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. KTUN tersebut meliputi dikeluarkannya penetapan tertulis oleh pejabat Tata Usaha Negara dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang sifatnya konkret, individual, dan final, dan keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dengan demikian, apabila seorang pejabat universitas mengeluarkan keputusan administratif, seperti pemberian atau pencabutan status mahasiswa, pemberhentian dosen atau pejabat struktural di bawah rektor, maupun penjatuhan sanksi administratif, maka ketetapan tersebut dapat dijadikan objek gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sepanjang memenuhi unsur-unsur KTUN. Oleh karena itu, universitas sebagai bagian dari sistem pelayanan publik tidak terlepas dari prinsip *rule of law* dan mekanisme *check and balances* yang dijalankan melalui lembaga peradilan Tata Usaha Negara sebagai pengawas terhadap legalitas tindakan administratif pejabat publik.

Universitas Andalas sebagai salah satu institusi pendidikan tinggi negeri di Indonesia memiliki mekanisme administrasi yang harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama dalam pengangkatan, pemberhentian, dan mutasi pegawai. Namun, dalam praktiknya, sering terjadi perbedaan persepsi antara pejabat administrasi dengan pegawai yang bersangkutan mengenai keabsahan suatu keputusan. Hal ini dapat berujung pada sengketa kepegawaian yang diselesaikan melalui PTUN.

Salah satu bentuk sengketa yang juga sering terjadi di lingkungan akademik dan termasuk dalam kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa kepegawaian yang melibatkan dosen atau tenaga kependidikan. Sengketa ini umumnya timbul akibat keputusan administratif pejabat universitas, seperti pemberhentian tidak hormat, penurunan pangkat, pembatalan pengangkatan, atau tidak diperpanjangnya masa kerja dosen pegawai negeri sipil maupun dosen dengan status pegawai tetap non-PNS.

Keputusan-keputusan semacam ini termasuk dalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selama keputusan tersebut bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi pegawai yang bersangkutan. Sengketa Tata Usaha Negara Nomor 13/G/PTUN.PDG/2024 antara K. F melawan Rektor Universitas Andalas yang masuk dalam wilayah hukum PTUN Padang mengenai sengketa kepegawaian untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada pengadilan tingkat pertama.

Sebelum sengketa Tata Usaha Negara tersebut diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, pihak yang merasa dirugikan terlebih dahulu menempuh upaya

administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Pasal 75 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Upaya administratif merupakan tahapan permohonan keberatan atau banding administratif yang diajukan kepada pejabat atau atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan, dengan tujuan agar terjadi koreksi internal atas keputusan yang dianggap merugikan tanpa terlebih dahulu membawa perkara ke pengadilan.

Ketentuan ini sejalan dengan asas *ultimum remedium* dalam hukum administrasi, yang mengedepankan penyelesaian sengketa melalui jalur internal terlebih dahulu sebelum menempuh jalur yudisial. Dalam konteks sengketa kepegawaian di lingkungan perguruan tinggi, upaya administratif dapat dilakukan melalui permohonan keberatan kepada Rektor, atau kepada Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi selaku atasan pejabat, tergantung pada struktur organisasi yang berlaku. Upaya ini tidak hanya menjadi syarat formal sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, tetapi juga menjadi wujud pelaksanaan asas efisiensi, efektivitas, dan penyelesaian cepat dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta bentuk penghormatan terhadap mekanisme pengawasan internal dalam administrasi negara.

Dalam praktiknya, penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dapat diupayakan melalui upaya administratif. Namun, apabila upaya tersebut tidak memberikan hasil yang diharapkan, maka sengketa dapat diajukan ke PTUN untuk memperoleh kepastian hukum. Putusan Nomor 13/G/2024/PTUN.PDG menjadi salah satu contoh konkret sengketa kepegawaian yang menarik untuk dianalisis dari perspektif Hukum Administrasi Negara. Putusan ini mengangkat permasalahan mengenai sah atau tidaknya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang

dikeluarkan oleh pejabat berwenang di Universitas Andalas serta sejauh mana asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) diterapkan dalam putusan tersebut. Sengketa Tata Usaha Negara bermula sejak terbitnya objek sengketa Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Rektor Universitas Andalas berupa Keputusan Rektor Universitas Andalas Nomor 1417/UN16.26.R/KPT/VI/2024 tanggal 2 April 2024 tentang Pemberhentian Wakil Rektor II Universitas Andalas.

Dalam Keputusan Rektor Universitas Andalas Nomor 1417/UN16.26.R/KPT/VI/2024 tanggal 2 April 2024 tentang Pemberhentian Wakil Rektor II Universitas Andalas, KF yang menjabat sebagai Wakil Rektor II Universitas Andalas berdasarkan Surat Keputusan Nomor 1/UN16.26.R/KPT/VI/2024 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Wakil Rektor I, II, III, IV Universitas Andalas diberhentikan oleh Rektor Universitas Andalas karena menurut Keputusan Pleno Majelis Wali Amanat (MWA) tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Rektor Nomor 8 tahun 2022 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Organ Pengelola Universitas Andalas Pasal 15 huruf j yang mengatur tentang persyaratan pengangkatan wakil rektor yakni: *“memiliki pengalaman manajerial paling rendah setingkat ketua Departemen sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun.”*

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis Keputusan Rektor terkait dengan aspek yuridis yang meliputi dasar hukum yang digunakan, kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), serta dampaknya terhadap tata kelola kepegawaian di Universitas Andalas. Melalui pendekatan yuridis normatif, penelitian ini akan mengkaji ketentuan hukum yang relevan serta bagaimana implementasinya dalam praktik peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara serta memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara di lingkungan akademik. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Universitas Andalas dalam menyusun kebijakan kepegawaian yang lebih transparan dan akuntabel guna meminimalisir potensi sengketa di masa mendatang. Berdasarkan latar belakang inilah penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP KEPUTUSAN REKTOR UNIVERSITAS ANDALAS TENTANG PEMBERHENTIAN WAKIL REKTOR II UNIVERSITAS ANDALAS.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum Rektor Universitas Andalas sebagai pejabat administrasi di lingkungan Universitas Andalas dalam perspektif hukum administrasi negara?
2. Apakah Keputusan Rektor Universitas Andalas tentang Pemberhentian Pejabat di lingkungan Universitas Andalas telah sesuai dengan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)?
3. Bagaimana alur penyelesaian sengketa yang dijalankan terhadap terbitnya Keputusan Rektor Universitas Andalas tentang Pemberhentian Pejabat di lingkungan Universitas Andalas menurut sistem hukum yang berlaku di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menganalisis kedudukan Rektor Universitas Andalas sebagai pejabat administrasi negara dalam konteks pelaksanaan kewenangan administratif di lingkungan perguruan tinggi menurut perspektif hukum administrasi negara.
2. Mengetahui dan mengkaji kesesuaian Keputusan Rekor Universitas Andalas tentang Pemberhentian Wakil Rektor II dengan ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).
3. Mengetahui alur penyelesaian sengketa yang dijalankan terhadap terbitnya Keputusan Rekor Universitas Andalas tentang Pemberhentian Wakil Rektor II dalam kerangka sistem hukum administrasi yang berlaku di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara, dengan memberikan pemahaman yuridis mengenai kedudukan dan pertimbangan hukum dalam pengambilan keputusan Tata Usaha Negara oleh pejabat perguruan tinggi. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi akademik dalam menganalisis tindakan administratif yang dilakukan oleh pejabat publik dalam konteks kelembagaan pendidikan tinggi. Penelitian ini juga bermanfaat bagi penulis dalam mengaplikasikan ilmu yang diperoleh selama perkuliahan dan diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur tentang sengketa kepegawaian.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini hadir dengan harapan dapat memberikan manfaat serta meningkatkan wawasan pembaca terkait sengketa kepegawaian di lingkup Universitas. Penelitian ini dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada para pejabat di lingkungan perguruan tinggi, khususnya dalam hal pengambilan keputusan administratif agar senantiasa berlandaskan pada asas legalitas, keadilan, dan kepastian hukum. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan menjadi acuan bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan pejabat universitas untuk mengetahui hak-haknya secara hukum serta mekanisme penyelesaian sengketa yang tersedia melalui jalur administratif maupun litigasi di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

E. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum adalah ilmu tentang cara melakukan penelitian secara sistematis dan teratur.² Menurut Sugiono yang dijelaskan dalam Bactiar menjelaskan bahwa metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.³

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang meneliti dan membahas hukum sebagai norma dan kaidah yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat sehingga menjadi acuan berperilaku dalam masyarakat.⁴ Penelitian hukum normatif dilakukan dengan meneliti data sekunder.⁵

² Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, NTB, Mataram University Press, hlm 30

³ Bactiar, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Tangerang Selatan, UNPAM Press, hlm 128

⁴ Muhaimin, *Op.Cit* hlm 43

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif*, Depok, Rajawali Pers, hlm 13

Sifat dari penelitian deskriptif analisis. Penelitian dijelaskan melalui pemaparan guna untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap mengenai keadaan hukum yang berlaku pada tempat tertentu, mengenai gejala yuridis yang ada, atau suatu peristiwa hukum tertentu dalam masyarakat.⁶ Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran dari suatu gejala tertentu, atau untuk menentukan ada atau tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat.⁷ Melalui penelitian ini penulis menjelaskan kajian hukum administrasi negara mengenai keputusan rektor Universitas Andalas tentang pemberhentian Wakil Rektor II Universitas Andalas.

2. Jenis Sumber Data

Dalam penelitian ini dilakukan secara yuridis normatif dimana sumber data yang utama digunakan adalah sumber data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya, antara lain sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Peraturan perundang-undangan terkait yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁶ Muhaimin, *Op.Cit* hlm 26

⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Raja Grafindo Persada hlm 167.

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2021 tentang Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum Universitas Andalas
- 8) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor: 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Administrasi Pemerintah Setelah Menempuh Upaya Administratif
- 9) Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 K/TUN/1992 tentang syarat finalitas sebagai kualifikasi objek sengketa TUN
- 10) Peraturan Rektor Nomor 8 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kelola Organ Pengelola Universitas Andalas
- 11) Peraturan Majelis Wali Amanat Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tata Kerja Antarorgan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku-buku yang ditulis oleh ahli-ahli hukum, jurnal-jurnal hukum, serta artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan topik dalam penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan topik penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis mengumpulkan data melalui studi dokumen. Studi dokumen dilakukan dengan tujuan memperoleh data sekunder yang dibutuhkan selama penelitian, teknik ini dilakukan dengan mengkaji, menelaah, dan menganalisis dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu dokumen-dokumen yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap korban tindak pidana kekerasan seksual.⁸ Studi dokumen merupakan teknik penulisan yang dilakukan penulis dalam penelitian ini melalui mempelajari dan menganalisis data tertulis, baik dari buku, jurnal, perundang-undangan, maupun internet yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang penulis teliti.

4. Pengolahan Data

Tahap lanjutan yang dilakukan setelah mengumpulkan data adalah pengolahan data, dilakukan dengan mengoreksi data yang telah terkumpul melalui studi dokumen. Data yang diperoleh kemudian diolah melalui proses *editing*, yang dilakukan dengan cara menyusun kembali, meneliti, dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian hingga tersusun sistematis sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dalam penelitian ini.

⁸ *Ibid*, hlm 85