

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pada tanggal 30 Januari 2004 Universitas Pendidikan Indonesia (untuk selanjutnya disingkat UPI) yang semula berstatus Perguruan Tinggi Negeri (untuk selanjutnya disingkat PTN) biasa, telah berubah status menjadi Badan Hukum Milik Negara (untuk selanjutnya disingkat BHMN) berdasarkan Peraturan Pemerintah (untuk selanjutnya disingkat PP) No. 6 Tahun 2004 tentang Penetapan UPI sebagai BHMN. Kemudian pada tanggal 12 April 2012 berdasarkan Peraturan Presiden (untuk selanjutnya disingkat Perpres) No. 43 Tahun 2012 tentang UPI sebagai Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah, UPI berubah status menjadi PTN dengan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (untuk selanjutnya disingkat PTN BLU). Alasan perubahan status dari PTN BHMN ke PTN BLU adalah untuk melaksanakan Pasal 220A ayat (5) PP No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Kemudian terakhir, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (untuk selanjutnya disingkat UU Dikti), sejak 28 Februari 2014 hingga sekarang UPI menjadi PTN badan hukum (untuk selanjutnya disingkat PTNbh) berdasarkan PP No. 15 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Pendidikan Indonesia (untuk selanjutnya disingkat Statuta UPI)

Pada kondisi empiris, dalam rentang waktu perubahan status kelembagaan UPI mulai tahun 2004 sebagai PTN BHMN dengan masa peralihan penyelenggaraan dari status PTN menjadi BHMN selama 5 (lima) tahun dan masa pengalihan status Pegawai Negeri Sipil (PNS) selama 10 (sepuluh) tahun, kemudian pada tahun 2012 berubah ke BLU, dan terakhir sejak 2014 menjadi PTNbh hingga sekarang, Penulis telah melihat, menghadapi, mengalami, dan mencermati langsung adanya permasalahan di dalam menjalankan otonomi pengelolaan UPI sebagai PTNbh.

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM  
DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS  
PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Permasalahan dimaksud adalah, bahwa dalam tata kelola bidang non-akademik, antara lain mengenai tata kelola organisasi, tata kelola kepegawaian, tata kelola keuangan, dan tata kelola sarana prasarana, termasuk tata kelola unit usaha (bisnis) penunjang karena PTN BHMN atau sekarang PTNbh diberi hak untuk mendirikan badan usaha komersial, ditemukan adanya kesenjangan antara idealitas dan realitas atau kesenjangan antara data dan fakta. Pada aspek regulasi sistem tata kelola, di mana antara norma, dan kebijakan operasional serta pelaksanaannya terjadi benturan dan ketidakharmonisan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya baik secara hierarkis maupun secara horizontal sehingga menimbulkan kondisi yang kontraproduktif dan berpengaruh secara psikologis kepada para insan pengelola dan penyelenggara perguruan tinggi di lingkungan UPI yang pada gilirannya berpengaruh pada suasana kerja dan budaya kerja berdasarkan tatanan teknis manajerial, dan sosio-kultural masyarakat kampus yang sesungguhnya.

Berdasarkan kondisi empiris tersebut di atas, Penulis tertarik untuk mempelajari dan mendalami latar belakang yang menimbulkan permasalahan dimaksud, khususnya bidang kepegawaian, dengan pertimbangan bahwa topik yang akan dibahas relevan dengan bidang keilmuan yang Penulis geluti yaitu Pendidikan Kewarganegaraan (PKn), yang antara lain berkelindan dengan aspek pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*), dan kemampuan kewarganegaraan (*civic skill*) serta sikap atau watak kewarganegaraan (*civic disposition*) atas kebijakan publik mengenai otonomi tata kelola PTNbh sebagai suatu entitas negara, dan dampaknya terhadap pegawai khususnya pegawai Tenaga Kependidikan di PTNbh UPI.

Berkaitan dengan topik disertasi ini, apa yang menjadi latar belakang masalahnya, dengan mengelaborasi pandangan Prof. Satryo Soemantri Brodjonegoro, Ph.D. sebagai Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi (Dirjen Dikti) Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia di era 1999 hingga 2007,

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Penulis dapat menyampaikan butir-butir latar belakang masalah tersebut sebagai berikut.

1. Sebetulnya ada suatu peluang bagi Penulis dan para akademisi di UPI untuk mewujudkan atau memunculkan suatu konsep PTNbh yang sesuai dengan kebutuhan Pendidikan Tinggi di Indonesia.
2. Dengan pengalaman UPI selama ini bersama-sama dengan sebelas PTNbh lainnya yang sudah berproses ditemukan cukup banyak hal-hal yang tidak konsisten, tidak produktif dan sering kali menimbulkan disparitas atau ketidakadilan.
3. Masalah kepegawaian di PTNbh memang patut untuk kita pelajari, dan dicarikan jalan keluarnya, yaitu adanya ketidakadilan perlakuan antara pegawai di satu institusi yang sama dengan fungsi dan tugas yang berbeda. Masalahnya adalah ketidakadilan tersebut sejauh mana, atau kalau kita balik, adil itu seperti apa. Apakah sama semua atau adil itu proporsional sesuai dengan fungsi dan kewenangan yang melekat pada dirinya?
4. Konsep PTNbh sejak awal didirikan mempunyai cacat hukum, karena tidak adanya UU yang mewadahi, menaungi dan melingkupi semua aspek dari pengembangan PTNbh. Meskipun saat ini sudah ada UU Dikti, tapi bukan UU yang bisa menaungi konsep PTNbh yang sesungguhnya. Mengapa demikian?, karena kalau kita lihat dari awal, oleh sebab ketiadaan UU PTNbh, maka UU yang digunakan di dalam melaksanakan PTNbh itu sifatnya adalah parsial, yaitu untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Aparatur Sipil Negara (ASN) ada UU-nya sendiri, untuk Pegawai non-PNS ada UU-nya sendiri, demikian juga untuk keuangan ada UU-nya sendiri, sehingga kalau hal itu disatukan dalam tata kelola UPI sebagai PTNbh memang kemudian menimbulkan multiinterpretasi yang beragam. Sementara UU Dikti bukanlah *lex specialis* terhadap UU lainnya, sehingga antara UU Ketenagakerjaan ( UU Naker), UU ASN, UU Keuangan, dan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai harta atau aset negara di PTNbh menjadi terkotak-kotak.
5. Tidak adanya satu UU yang *lex specialis* menyebabkan pembuatan kebijakan di tiap sektor berjalan sendiri-sendiri sesuai dengan perkiraannya sendiri-

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

sendiri, yang pada akhirnya menimbulkan kebingungan bagi pimpinan PTNbh UPI, sehingga terpaksa dalam soal kebijakan keuangan misalnya, mau tidak mau muncul ketidakadilan yang dirasakan oleh para pegawai di PTNbh khususnya bagi Tenaga Kependidikan (Tendik). Karena memang, di Perguruan Tinggi itu sampai sekarang, Tendik dan Dosen selalu menjadi suatu dikhotomi yang terjadi meskipun sudah dicoba sinkronkan untuk dibuat sistem yang baik, namun regulasi sistemnya sendiri belum mendukung.

6. Pengalaman PTNbh bukan satu-satunya di Indonesia. Pada tahun 2000, saat menjadi Dirjen beliau telah mengawalinya dengan mempelajari, bagaimana PT itu dikelola sebagai instansi yang otonom dengan akuntabilitas yang tinggi sedemikian rupa, sehingga menghargai insan-insan pendidikan yang ada di dalamnya, dan itu di berbagai negara berjalan dengan lancar. Dengan pengalaman tersebut, beliau melihat, bahwa seharusnya kalau mereka bisa, seperti Jepang, Inggris, Amerika Serikat, Negara ASEAN sebagian, juga Cina dan sebagainya, semuanya berjalan dengan baik, kenapa tidak, kita juga harus bisa, toh bukan sesuatu yang luar biasa sulit.
7. Memang perbedaannya, menurut beliau, adalah di dalam komitmen penyelenggara negara untuk memajukan pendidikan, khususnya Pendidikan Tinggi. Di setiap negara yang telah beliau pelajari semuanya, memang disana itu mereka mempunyai komitmen penuh, bahwa Perguruan Tinggi itu harus mendapatkan satu perlakuan yang khusus sedemikian rupa, sehingga nantinya mampu menjadikan negara itu negara yang maju dengan Perguruan Tinggi yang maju.
8. Kalau kita lihat, potensi kapasitas UPI dengan para guru besar, sivitas akademika, dosen-dosen maupun para tendik yang berpengalaman semuanya, beliau menilainya cukup *comparable* dengan Perguruan Tinggi di mana pun di dunia, baik dari jumlah, dari kualifikasi, dari komitmen dan sebagainya. Artinya kalau mereka bisa di sana, kenapa kita tidak bisa di Indonesia? Itulah yang menyebabkan beliau waktu itu berikhtiar, dengan mengatakan, “kita harus bisa, maka kita mulai”. “Hanya saja!”, demikian imbuhan beliau, “kalau di tempat lain langsung mendapatkan satu *blessing* atau restu dari pemerintah

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dalam bentuk UU, dan sebagainya, kalau di kita ternyata masih ada pihak-pihak yang belum sejalan dalam upaya untuk memajukan Perguruan Tinggi. Utamanya secara politis, masih banyak di kita yang belum sepenuhnya ikhlas memberikan otonomi Perguruan Tinggi”.

9. “Kita baru mempunyai dua belas PTNbh, padahal”, menurut beliau, seharusnya otomatis Perguruan Tinggi itu menjadi PTNbh. Memang Perguruan Tinggi bukan instansi negara, tapi negara wajib mendanai Perguruan Tinggi itu. Jadi ini yang kadang-kadang di kita masih dipertentangkan, mereka bilang, kalau Perguruan Tinggi bukan milik negara, ya tidak mungkin didanai. Itu salah sama sekali. Pendanaan Perguruan Tinggi itu bukan karena milik negara, tapi karena fungsinya Perguruan Tinggi untuk memajukan sebuah negara seperti kita, negara Indonesia. Itulah yang terjadi sampai sekarang baru dua belas, itu pun dengan susah payah.
10. Kalau kita lihat, bahkan di UPI sendiri dirasakan, sampai detik ini memang otonominya belum maksimal bahkan belum penuh sebetulnya, masih banyak hal-hal yang diatur oleh Pusat. Kemudian terkait dengan beberapa aspek lain, otonominya tertanggu karena masalah ASN atau masalah rekrutmen pegawai, masalah keuangan juga tidak mendapatkan kewenangan yang penuh, dan sebagainya.
11. Sehingga dari pendekatan latar belakang masalah tadi, beliau menekankan bahwa satu-satunya cara untuk kita bisa memberikan kontribusi kepada Pemerintah mengatasi masalah PTNbh ini adalah dibentuknya sebuah UU PTNbh yang memberi kewenangan penuh kepada PTNbh, sehingga semua aspek PTNbh itu berada dalam satu wadah, yang saling melengkapi, dan saling memperkuat satu sama lain.
12. Berbagai pemikiran/kajian mengenai kasus-kasus yang ada di UPI adalah sebagai contoh dan beberapa solusi untuk diberikan dengan pendekatan Pendidikan Kewarganegaraan. Karena kalau kita hanya mengambil aspek legal, maka kita akan mempertahankan satu konsep perlunya suatu UU PTNbh, karena secara hukum harus ada, dan itu sebetulnya bukan tidak mungkin di Indonesia ini. Hanya saja, kalau kita perhatikan, di Indonesia ini

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

kalau sesuatu yang belum ada sepertinya tabu untuk dimulai. Jadi kita tidak pernah maju karena selalu mengatakan belum ada UU-nya, belum ada peraturannya. Kalau belum ada kapan adanya? Kita harus memulai sesuatu.

13. Menurut beliau, sebagian pihak di kalangan hukum mengatakan, kita tidak bisa menciptakan satu UU baru. Kenapa tidak bisa?, kan UU itu ada tujuannya, tujuan dari bernegara ada, tujuannya dibuat, kita buatlah UU supaya tujuan tercapai. Sampai sekarang, menurut beliau, karena dari semua pejabat pemerintahan mengatakan tidak bisa membuat UU baru, maka kalau kita ngotot untuk mengusulkan UU PTNbh hanya dari aspek hukum saja, maka mungkin akan selalu terbentur oleh pemahaman –mazhab di bidang perundang-undangan bahwa tidak bisa membuat UU yang baru.
14. Untuk mencegah kebuntuan tersebut, pendekatannya adalah lewat kajian PKn, guna mengusulkan satu UU yang diperlukan untuk Pendidikan Tinggi di Indonesia, karena Indonesia ini beragam sekali, kita punya 4000-an Perguruan Tinggi, tidak mungkin dikelola dalam satu sistem yang sederhana, jadi harus menghargai otonomi dan keunikan dari tiap Perguruan Tinggi, itu hanya mungkin kalau dengan menggunakan pendekatan Otonomi atau PTNbh. Kenapa seperti itu?, karena hak warga negara untuk mendapatkan yang terbaik sesuai dengan yang mereka yakini.
15. Ada sekian ribu Perguruan Tinggi, masing-masing punya keunikan, sesuai hak warga negara masing-masing mempunyai hak mendapatkan perlakuan yang sesuai, maka akan sangat wajar kalau mengusulkan suatu UU PTNbh dari kaca mata pendekatan PKn di mana kita mencoba untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia dengan berbagai macam keragaman sesuai dengan hak dan kewenangan yang diperlukan.

Selanjutnya terkait dengan penelitian yang Penulis lakukan beberapa pandangan dari para pakar termasuk hasil-hasil penelitian terdahulu dapat Penulis sampaikan berikut ini.

Prof. Dr. Suwarma Al Muchtar, SH. (2010) dalam *Memperkokoh Keilmuan dan Profesionalisme Pendidikan Kewarganegaraan* mengatakan, bahwa ragam pendekatan Ilmu Kewarganegaraan yaitu: (antara lain) Pendidikan

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Demokrasi, Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Hak Asasi Manusia, Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi, dan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Hukum (hlm. 152, 289).

Prof. Dr. Suwarma Al Muchtar, SH. (2017) dalam Ilmu Kewarganegaraan. *Konstruksi Nilai Pancasila Dalam Pendidikan Kewarganegaraan* mengatakan bahwa hukum harus berisi nilai-nilai. Posisi kedudukan Pancasila adalah merupakan sumber hukum, yang tergal dari akar dan terbentuk dari berbagai aspek kehidupan masyarakat, sehingga secara tidak langsung sebenarnya hukum itu sendiri ikut membentuk tatanan kehidupan bermasyarakat. Maka dari itu sedapat mungkin dalam pembentukan hukum suatu Negara hendaklah memperhatikan aspek dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat sehingga tidak menjadikan produk hukum itu sendiri berdampak negatif bahkan bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat (hlm. 48 )

Prof. Dr. Suwarma Al Muchtar, SH. (2017) dalam *Filsafat Politik* memandang bahwa, Negara hukum berdasarkan hukum dan bertujuan menjamin keadilan kepada warganya. Peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya (hlm. 121).

Prof. Satrio Soemantri Brodjonegoro, Ph.D. (2013) dalam *Marginalisasi Perguruan Tinggi*, dan Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (2004) dalam *Strategi Jangka Panjang Pendidikan Tinggi (HELTTS) 2003-2010*, menegaskan bahwa “secara universal diakui bahwa pendidikan tinggi mempunyai keunikan dalam mengembangkan sistem nilai dan norma mendasar seperti pencarian kebenaran, kejujuran dan rasa saling menghormati (hlm. 7, 19).

Prof. Dr. D. Budimansyah, M.Si. dan Prof. Ace Suryadi, M.Sc., Ph.D. (2008) dalam *PKn dan Masyarakat Multikultural*, menegaskan bahwa “Bagi negara yang ingin mempertahankan eksistensinya terdapat suatu kewajiban utama yang harus dilakukan adalah mendidik semua warganya agar sadar dan berpartisipasi melaksanakan hak dan kewajibannya secara seimbang. Satu bentuk

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

pendidikan bagi warga negara itu adalah melalui Pendidikan Kewarganegaraan baik melalui pendidikan formal, nonformal, dan informal (hlm. 67).

Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH. (2009) dalam Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan menegaskan bahwa Konstitusi adalah konsep dasar bagi kehidupan bernegara. Mengapa disebut sebagai “konsep dasar” bagi hukum kebijakan publik (*law of public policy*)? Disebut demikian karena secara kebijakan (politis), perumusan-perumusan kebijakan mengenai hal apa saja di negara ini, baik yang menyangkut kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan kehidupan pertahanan dan keamanan (hankam), semuanya itu didasarkan kepada **patokan-patokan politis**, yang ditetapkan dalam UUD (hlm. 36-37).

Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD., S.H., S.U., M.I.P. (2016) dalam Kedudukan PTN Badan Hukum Dalam Tata Hukum Indonesia, menegaskan bahwa PTN-BH harus dikelola secara cermat, sesuai dengan UU, sesuai dengan putusan-putusan MK, dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene beginselen van behorlijke bestuur*) (hlm. 9).

Prof. Dr. Johannes Gunawan, S.H., LL.M. (dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 103/PUU-X/2012, hlm. 122) menegaskan bahwa “Deklarasi tentang otonomi perguruan tinggi yang dicetuskan dalam rangka peringatan Deklarasi Tentang Hak Asasi Manusia telah membuktikan bahwa otonomi perguruan tinggi TIDAK BERTENTANGAN DENGAN HAK ASASI MANUSIA.

Prof. Dr. H. Solichin Abdul Wahab, MA. (2015) dalam Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik menegaskan bahwa akhir-akhir ini semakin dirasa penting, bahkan dijadikan sebagai bahan pertimbangan utama kebijakan di negara-negara maju yang memberikan bantuan keuangan kepada negara-negara sedang berkembang. Konkretnya, dilihat dari sudut pelaksanaan hak asasi manusia, apakah pemerintah negara sedang berkembang yang bersangkutan layak menerima bantuan keuangan atau tidak (hlm. 110).

Negara sebagai organisasi kekuasaan, merupakan suatu badan hukum, yang berarti sebagai pendukung hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dilaksanakan dalam rangka mencapai dan mewujudkan tujuan negara. Tujuan Negara Republik Indonesia tercantum dalam Pembukaan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "...membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...".

Dalam dunia pendidikan, amanat konstitusi tersebut ditindaklanjuti dengan pembentukan berbagai macam aturan tentang pendidikan yang pada masa Reformasi, yaitu dengan lahirnya UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Wijatno, 2009, hlm. 12). Kebijakan pendidikan nasional sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut, dilihat dari jenjangnya dibedakan antara pengelolaan pendidikan dasar, pengelolaan pendidikan dasar menengah, dan pengelolaan pendidikan tinggi. Adapun pengelolaan pendidikan tinggi pengaturannya adalah sebagai berikut: (1) pengelolaan satuan pendidikan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu, dan evaluasi yang transparan (Pasal 51 ayat (2)); (2) perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola satuan pendidikan di lembaganya (Pasal 50 ayat (6)); (3) penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan (Pasal 53 ayat (1)); (4) badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan (Pasal 53 ayat (3)); (5) pendidikan tinggi dapat berbentuk akademik, politeknik, sekolah tinggi, institut, atau universitas (Pasal 20 ayat (1)); dan (6) perguruan tinggi dapat menyelenggarakan program akademik, profesi, dan/atau vokasi (Pasal 20 ayat (3)).

Gagasan menjadikan satuan pendidikan berbadan hukum sendiri merupakan upaya memperkuat status hukum satuan pendidikan dengan tujuan menjadikannya lebih mandiri dan otonom. Dalam Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Dengan menjadi badan hukum, maka satuan pendidikan akan memiliki hak dan kewajiban seperti entitas tersendiri yang bisa bertindak sepenuhnya, dan otomatis bisa lebih mandiri (Fathoni, 2011, hlm. 299-300). Akan tetapi, terjadinya otonomi kampus sebenarnya hanya sekedar mengubah dominasi dari tirani negara menuju cengkeraman pasar (Nugroho, 2006, hlm. 159). Komersialisasi dan industrialisasi pendidikan tinggi lebih mengemuka daripada terciptanya kemandirian pengelolaan perguruan tinggi dan pendanaan. Sehingga pemerintah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk menggalakkan pencarian dana mandiri lewat berbagai program pendidikan yang "laku jual" akibat kebijakan "swastanisasi" (Nugroho, 2002, hlm. 4). Permasalahan satuan pendidikan ketika diharuskan berbentuk badan hukum pendidikan bersumber dari adanya ketimpangan komunikasi atau konsep dalam menterjemahkan kebutuhan para praktisi pendidikan terhadap makna otonomi pengelolaan satuan pendidikan dalam bentuk/fungsi badan hukum pendidikan di Indonesia (Fathoni, 2011, hlm. 299-300).

Temuan penelitian di atas menunjukkan besarnya peran negara dalam Perguruan Tinggi Negeri (PTN) di Indonesia di bidang akademik, seperti kurikulum dan diseminasi pengetahuan maupun nonakademik, seperti keuangan yang menjadikan otonomi perguruan tinggi masih menjadi sesuatu yang 'diberikan' dan bukan sesuatu yang 'tertanam'. Disisi lain, juga terdapat ambivalensi terkait dengan keterbatasan anggaran negara yang kemudian membuka ruang bagi pasar dan pihak luar negeri untuk terlibat dalam pembiayaan pendidikan tinggi (Soetjipto, Seda, dan Noor, 2014, hlm. 293). Studi ini menunjukkan adanya ambivalensi di kalangan pengambil keputusan tentang peran dan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan sistem perguruan tinggi. Terdapat dua faktor yang mendasari sikap ambivalensi tersebut, yakni:

1. Minimnya pemahaman tentang otonomi dan tata kelola perguruan tinggi yang merupakan dua sisi dari satu mata uang. Artinya, terdapat keterlekatan ('*embedded*') antara tata kelola dan otonomi, bahkan otonomi merupakan elemen yang hakiki dari perguruan tinggi. Namun

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

faktanya, otonomi dan kebebasan akademik seolah merupakan ‘hadiah’ atau ‘insentif’ dari negara pada perguruan tinggi yang terpilih berdasarkan kriteria atau prasyarat tertentu. Dengan demikian, implementasi regulasi pendidikan tinggi menunjukkan otonomi dipahami sebagai sesuatu yang diberikan dan harus dikontrol negara.

2. Keterbatasan anggaran negara atas pendidikan yang mengkondisikan perlunya negara menyusun skala prioritas dan/atau membuka peluang terlibatnya pihak-pihak lain di luar Negara (pasar domestik/asing dan masyarakat) dalam pendanaan pendidikan tinggi.

Kedua hal tersebut terefleksi dalam temuan empiris di Universitas Indonesia, Universitas Negeri Jakarta, dan Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. Sikap ambivalensi, khususnya negara, yang terkait dengan kedua faktor tersebut di atas, ditengarai melatari tertinggalnya skor maupun peringkat Perguruan Tinggi di Indonesia, bahkan untuk skala *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). Lebih dari itu, sikap ambivalensi ini juga berimplikasi pada berkembangnya kebijakan pendidikan yang cenderung tidak berkeadilan, baik dalam hal daya tampung, pembiayaan dan lingkup, maupun spasial dan gender (Soetjipto, Seda, dan Noor, 2014, hlm. 302).

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, beberapa permasalahan di PTNbh di bidang nonakademik teridentifikasi (antara lain) sebagai berikut.

- (a) kebijakan tata kelola organisasi kelembagaan/struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) PTNbh UPI yang tidak divalidasi oleh Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB), pada pelaksanaannya *berindikasi* kurang mengakomodasi kepentingan tenaga kependidikan untuk pengembangan karirnya dan hak-hak kepegawaian lainnya;
- (b) kebijakan tata kelola keuangan di PTNbh pada pelaksanaannya *berindikasi* banyak masalah, di mana temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di beberapa Perguruan Tinggi Negeri termasuk di beberapa PTNbh berdasarkan hasil penelitian Sagara dan Yustini (2019) “menunjukkan banyak ketidakteraturan dalam penggunaan anggaran negara di beberapa perguruan tinggi”. Khusus di UPI, terkait norma dan kebijakan mengenai Tunjangan Kinerja dengan sebutan Remunerasi –terakhir dengan sebutan Insentif Berbasis Kinerja (IBK)-- pada tingkat operasionalnya dipandang belum

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

memenuhi standar remunerasi yang ditetapkan oleh Pemerintah, dan di satu sisi Pemerintah sendiri telah mengecualikan pegawai di semua PTNbh dari memperoleh Tunjangan Kinerja dari Pemerintah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Biaya Negara (APBN);

- (c) kebijakan tata kelola kepegawaian di PTNbh UPI, pada pelaksanaannya *berindikasi* menerapkan multisistem kepegawaian dan disparitas hukum kepegawaian dan belum memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian/ketenagakerjaan berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan beserta peraturan turunannya;
- (d) kebijakan tata kelola sarana prasarana di PTNbh pada pelaksanaannya *berindikasi* banyak masalah juga. Hal ini teridentifikasi dari temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan hasil penelitian Sagara dan Yustini (2019) yaitu mengenai pengelolaan aset di beberapa Perguruan Tinggi Negeri termasuk di beberapa PTNbh.

Pada sektor tenaga kependidikan misalnya, pada akhir tahun 2013, para pegawai negeri sipil di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, mengalami *euforia* tunjangan kinerja dengan diundangkannya Perpres No. 88 Tahun 2013 tentang Tunjangan Kinerja Pegawai di Lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Permendikbud No. 107 Tahun 2013 tentang Tunjangan Kinerja Bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Namun, tidak demikian halnya dengan pegawai negeri sipil (PNS) yang bertugas di PTNbh. Hal tersebut disebabkan PNS non-dosen (baca: Tenaga Kependidikan), berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah UU--dikecualikan alias tidak menerima tunjangan kinerja yang /seharusnya berkelindan dengan hak yang melekat pada jabatan PNS itu sendiri sesuai dengan kelas dan harga jabatan dengan memperhitungkan capaian kerjanya.

Apabila dihubungkan dengan asas penyusunan peraturan perundang-undangan, maka hal ini merupakan masalah karena bertentangan dengan

kepentingan umum dan kepentingan hukum. Dalam hubungan ini, Bagir Manan dalam Riyanto (2006, hlm. 390) mengemukakan, bahwa

Untuk memecahkan persoalan di atas, perlu ada semacam pengelompokan yang dapat dijadikan pegangan untuk melaksanakan pengawasan represif atas dasar bertentangan dengan kepentingan umum dan kepentingan hukum.

Pengelompokan tersebut, adalah:

- (1) Bertentangan dengan kepentingan umum, akan mencakup:
  - (a) Bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 (di luar Dasar Negara);
  - (b) Bertentangan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara;
  - (c) Bertentangan dengan asas-asas hukum yang berlaku;
  - (d) Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - (e) Bertentangan dengan asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik;
  - (f) Bertentangan dengan kebijakan umum pemerintahan yang lebih atas tingkatannya;
  - (g) Bertentangan dengan keputusan-keputusan pemerintahan tingkat lebih atas yang tidak tergolong sebagai peraturan perundang-undangan;
  - (h) Bertentangan dengan kepentingan dan menimbulkan kerugian pada Daerah lain.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan hukum, akan mencakup:
  - (a) Bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
  - (b) Bertentangan dengan Hukum Adat yang hidup dan diakui;
  - (c) Bertentangan dengan kaidah-kaidah kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku umum;
  - (d) Bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum yang lahir dari yurisprudensi.

Dari pengamatan Penulis, hal yang bertentangan dengan kepentingan umum yang mencakup: (a) bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 (di luar Dasar Negara), (b) bertentangan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara, (c) bertentangan dengan asas-asas hukum yang berlaku, (d) bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak, dan (e) bertentangan dengan asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik) di antaranya adalah masalah sebagai berikut: (1) Pegawai Negeri Sipil (PNS) Tenaga Kependidikan (Tendik) di Perguruan Tinggi Negeri badan hukum (PTNbh) tidak memperoleh hak pengembangan karir sebagaimana mestinya, dan

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

(2) PNS Tendik PTNbh dikecualikan dari memperoleh Tunjangan Kinerja dari Pemerintah. Sejatinya menurut UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (untuk selanjutnya disingkat UU ASN) dan UU Dikti, PNS di PTNbh memperoleh hak yang sama seperti di PTN lainnya.

Berdasarkan pengamatan dan keterlibatan langsung Penulis di komunitas Tendik, kasus terhambatnya hak atas pengembangan karir PNS Tendik di PTNbh, dan khususnya kasus dikecualikannya PNS Tendik di PTNbh dari memperoleh tunjangan kinerja, adalah sebagai dampak dari sikap pihak Pemerintah dalam hal ini Kemendikbud terhadap lembaga PTNbh dan pegawai PTNbh sehingga menimbulkan keresahan bagi para Tenaga Kependidikan di lingkungan PTNbh. Efek dari keresahan itu antara lain reaksi dari salah seorang pegawai Tenaga Kependidikan dari Universitas Pendidikan Indonesia berupa pengaduan dengan menyampaikan surat pengaduan yang ditujukan kepada Presiden SBY, langsung disampaikan melalui dan diterima baik oleh pihak Kementerian/Sekretariat Negara termasuk Sekretariat Kabinet pada 10 Maret 2014.

Reaksi lainnya atas sikap Pemerintah tersebut adalah terjadinya demonstrasi para Tendik di beberapa PTNbh ternama (antara lain: lihat Gambar 1.1.), kemudian adanya pelaporan oleh Tendik kepada Ombudsman, dan lima kali pengaduan di era Presiden Jokowi oleh Tendik yang tergabung dalam Sekretariat Bersama Tenaga Kependidikan (Sekber Tendik) PTNbh, Surat Pengaduan pertama tanggal 1 Juli 2016, Surat Pengaduan kedua tanggal 22 April 2017, Surat Pengaduan ketiga tanggal 3 Juni 2017, Surat Pengaduan keempat tanggal 14 Mei 2018, dan Surat Pengaduan kelima tanggal 10 Desember 2018, serta penyampaian Petisi pada tahun 2019 (lihat Gambar 1.1.a dan Gambar 1.1.b pada Lampiran I).

### **Gambar 1.1**

Endang, 2021

*TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)*

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

## Aksi Demonstrasi PNS Tendik UGM menuntut Tunjangan Kinerja



Sumber Foto: Sukma Indah P/detikcom/Tahun 2014

**Sleman** - Sekitar 300 Pegawai Negeri Sipil (PNS) tenaga Kependidikan Universitas Gadjah Mada (UGM) menggelar demo. Mereka menuntut tunjangan kinerja (tukin) yang mandek diberikan selama 1,5 tahun. "(Tukin) Macet semester dua bulan Juli sampai Desember 2014. Dan Januari sampai Desember 2015. Nilainya sesuai dengan grade-nya," ujar salah satu PNS UGM Kelik Sumarwanto (lihat laman <http://news.detik.com/berita/3155967/ratusan-pns-ugm-demo-tuntut-tunjangan-kinerja-yang-mandek-selama-15-tahun>).

Adapun alasan-alasan dari para penanda tangan petisi pada tahun 2019, antara lain: (untuk menjaga segi etis, nama lengkap penanda tangan dalam Disertasi ini tidak Penulis sebutkan)

1. dari Ixxxxx Ixxxxx:  
"Tunjangan Kinerja PNS dgn status PTNBH harus sama kedudukannya dengan Tunjangan Kinerja PTN BLU, Satker dan Kementerian lainnya";
2. dari Rxxx kxxxxxxxxx:  
"Hak ASN harus sama dg ASN lainnya, tidak boleh dibeda-bedakan. Semua sudah ada landasan hukumnya yaitu UU ASN";
3. dari Axxxxxxxx Sxxxxxxxx:  
"Tukin adalah hak setiap ASN sesuai dengan UU ASN, hak kami sebagai ASN telah dikecualikan dengan status kelembagaan PTNbh yg seharusnya berkinerja lebih tinggi dr pd PTN Satker";
4. dari Pxxxx Sxxxxx:  
"Tendik PTNBH jg adalah warganegara Indonesia yg memiliki hak yg sama untuk sejahtera sama spt yg telah dirasakan oleh tendik non PTNBH..."; dan

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

5. dari Mxxxxxx Hxxx:  
 “Sebuah kebijakan haruslah adil. Prinsipnya, dan sesuai dengan UU, PNS dimanapun berada memiliki HAK dan Kewajiban yang sama. Tapi faktanya TIDAK, Saya melihat pemerintah tidak adil karena telah mengeluarkan kebijakan Perpres 88 yang mengecualikan bahwa PNS di PTNBH tidak berhak mendapatkan Tunjangan Kinerja. Ini SALAH, dan Perpres 88 HARUS dianggap BATAL DEMI HUKUM karena bertentangan dengan UU”.

(lihat laman <https://www.change.org/p/tendik-ptnbh-resah-sudah-4-tahun-lebih-tidak-dapat-tukin-dan-karirnya-mentok>).

Kondisi di atas, jelas telah menciderai nilai-nilai kesatuan dan nilai-nilai keadilan (sila ketiga dan sila kelima Pancasila) dan menciderai fungsi dan tugas Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebagaimana diketahui bahwa Pegawai ASN berfungsi sebagai perekat dan pemersatu bangsa (lihat Pasal 10 huruf c UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara). Di samping itu, bahwa Pegawai ASN bertugas mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (lihat Pasal 11 huruf c UU ASN).

Sementara itu, hal yang bertentangan dengan kepentingan hukum, yang mencakup antara lain bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, adalah kasus dikecualikannya PNS di PTNBH dari memperoleh tunjangan kinerja berdasarkan PP No. 58 Tahun 2013 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum yang telah diganti dengan PP No. 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum sebagaimana telah diubah dengan PP No. 8 Tahun 2020 tentang Perubahan atas PP No. 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum.

Pada dasarnya PP No. 58 Tahun 2013 maupun peraturan penggantinya tersebut adalah melaksanakan amanat Pasal 89 UU Dikti. Pasal 89 ayat (1) menegaskan bahwa Dana Pendidikan Tinggi yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 dialokasikan untuk: a. PTN, sebagai biaya operasional, Dosen dan tenaga kependidikan, serta investasi dan pengembangan; b. PTS, sebagai bantuan tunjangan profesi dosen, tunjangan

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

kehormatan profesor, serta investasi dan pengembangan; dan c. Mahasiswa, sebagai dukungan biaya untuk mengikuti Pendidikan Tinggi. Pasal 89 ayat (2) menegaskan bahwa Dana Pendidikan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a untuk PTN badan hukum diberikan dalam bentuk subsidi dan/atau bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 89 ayat (3) menegaskan bahwa Ketentuan mengenai bentuk dan mekanisme pendanaan pada PTN badan hukum diatur dengan PP.

Sebagaimana diketahui, PP No. 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum ini telah menjadi dasar hukum atau telah menjadi rujukan terbitnya beberapa peraturan di bawahnya berupa Perpres, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan atau Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (untuk selanjut disingkat Permendikbud atau Permenristekdikti), Peraturan Menteri Keuangan (untuk selanjutnya disingkat Permenkeu) yang seluruhnya telah mengecualikan PNS di PTNbh dari pemerolehan hak atas Tunjangan Kinerja. Ini adalah masalah, karena di samping tidak sejalan dengan undang-undang yang menjadi rujukannya yaitu UU Dikti, juga bertentangan dengan undang-undang yang menjadi rujukan hukum tentang hak dan kewajiban PNS, yaitu UU ASN, lihat bunyi Pasal 80 ayat (1) sampai dengan ayat (5).

#### “Pasal 80

- (1) Selain gaji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, PNS juga menerima tunjangan dan fasilitas.
- (2) Tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan.
- (3) Tunjangan kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibayarkan sesuai pencapaian kinerja.
- (4) Tunjangan kemahalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing.
- (5) Tunjangan PNS yang bekerja pada pemerintah pusat dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara.”

Berkenaan dengan hal di atas, kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang dapat melakukan tindak-tindakan hukum (perumus dan pembuat kebijakan), dimungkinkan muncul tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdad*). Kriteria perbuatan

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

melawan hukum oleh penguasa di antaranya (1) perbuatan penguasa itu melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku, dan (2) perbuatan penguasa melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhinya (Muchsan, 1997, hlm. 28). Oleh sebab itu, ketetapan atau keputusan pemerintah dapat digugat di peradilan administrasi apabila salah satunya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik prosedur formalnya, substansinya atau tidak berwenang bahkan dapat menghilangkan hak-hak tertentu (Ridwan, 2006; Huda, 2005). Hal tersebut dilatarbekangi oleh pemahaman, bahwa seharusnya hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara harus berfungsi dan selalu berpijak untuk mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan yang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar serta menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil (Harahap, 2016; Tanya, 2006; Hadjon 1994). Sebab setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan fungsi yang mutlak perlu mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya (Budiardjo, 1989, hlm. 46).

Al-Muchtar(2017, hlm. 121) memandang bahwa, “Negara hukum berdasarkan hukum dan bertujuan menjamin keadilan kepada warganya. Peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.

Di Indonesia, Pancasila mutlak menjadi pemandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang termasuk ketetapan dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Sila “Ketuhanan Yang Maha Esa”, menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang non diskriminatif; sila “Persatuan Indonesia”, menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, menjadi landasan politik

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang (Mahfud, 2009, hlm. 17-18). Kelima sila yang menjadi pemandu politik hukum di atas sebagai kaidah penuntun dalam pembuatan politik hukum atau kebijakan negara lainnya, termasuk saat pembuatan UU (*law making*) di ranah legislatif, antara lain kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Mahfud, 2012, hlm. 26-18).

Sementara itu Al-Muchtar (2017, hlm. 48) mengatakan bahwa "...hukum harus berisi nilai-nilai. Posisi kedudukan Pancasila... adalah merupakan sumber hukum, yang tergal dari akar dan terbentuk dari berbagai aspek kehidupan masyarakat, sehingga secara tidak langsung sebenarnya hukum itu sendiri ikut membentuk tatanan kehidupan bermasyarakat". "Maka dari itu", demikian kata Al-Muctar, "sedapat mungkin dalam pembentukan hukum suatu Negara hendaklah memperhatikan aspek dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat sehingga tidak menjadikan produk hukum itu sendiri berdampak negatif bahkan bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat".

Menurut Suwarma Al Muchtar (2017, hlm. 50-51), bahwa dalam politik hukum yang menetapkan kajiannya pada segenap aktifitas pelebagaan Negara dan perundang-undangan sebagai perwujudan hukum nasional yang mampu menjangkau segenap tatanan kehidupan masyarakat yang kaya akan nilai, norma dan kebudayaan yang menyatu dalam satu kesamaan yang disebut dengan binneka tunggal ika. Untuk mencapai keseragaman itu, maka diperlukan satu sistem pandangan hukum yang mampu mewujudkan kenyamanan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu hendaknya Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai pandangan falsafah dan ideologi bangsa dapat kita jadikan sebagai paradigma politik hukum di Indonesia.

Aristoteles (dalam Suwarma Al Muchtar, 2017, hlm. 52) mengatakan bahwa ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu Pertama: pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum, Kedua: pemerintah

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, Ketiga: pemerintah berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan seperti dilakukan pemerintahan despotis.

Pemikiran Aristoteles ini jelas sekali merupakan cita negara hukum yang dikenal sekarang. Ketiga unsur yang dikemukakan oleh Aristoteles tersebut dapat ditemukan di semua negara hukum tidak terkecuali Negara Indonesia. Bagaimana pandangan konstitusional tentang konsepsi negara hukum? Perlu kita pahami bahwa di dalam konstitusi Negara Indonesia telah dengan jelas digambarkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Dalam pelaksanaannya negara hendaknya menjunjung tinggi supremasi hukum, hukum merupakan dasar bertindak dan pengambilan kebijakan dalam berbagai aspek dalam kehidupan bernegara. Dengan demikian dalam konsepsi negara hukum, negara adalah badan hukum yang tertinggi dalam masyarakat, segala tindakan mengatasnamakan negara harus memiliki pandangan hukum dan hukum yang tertinggi adalah Undang Undang Dasar. Negara Indonesia bukan negara kekuasaan, kekuasaan yang dimiliki negara harus digunakan berdasarkan hukum. Bagaimana membangun sistem hukum di Indonesia? Perlu dipahami bahwa sistem hukum yang dikembangkan adalah sistem hukum Pancasila, mengapa demikian karena sumber nilainya adalah nilai transendental Pancasila yang kedudukannya sebagai dasar negara, maka sistem hukum nasional dibangun atas dasar Pancasila (Suwarma Al Muchtar, 2017, hlm. 52-54).

Selanjutnya, Lubis (2009, hlm. 31) menegaskan bahwa Dalam hal ini perundang-undangan dalam arti tampilan peraturan-peraturan hukum berupa UU, Perpu, PP, Perda, SK (Surat Keputusan), dan lain-lain diciptakan melalui pertimbangan dan perumusan secara paradigmatis yaitu bahwa perancang peraturan itu, baik pihak eksekutif maupun legislatif mempergunakan pendekatan paradigma filosofis. Misalnya: sejauh mana peraturan itu akan memberikan keadilan dan jaminan atas HAM, ....

Pembentukan peraturan perundang-undangan itu sejatinya dilakukan berdasarkan asas-asas sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dibedakan menjadi: (a) Asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan (b) Asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

**(a) Asas Pembentukan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan ini dilakukan berdasarkan asas-asas sebagai berikut: (lihat ketentuan dan penjelsan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011)

1. **asas kejelasan tujuan,** yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. **asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat,** yaitu bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. **asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan,** yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Fakta, bahwa peraturan perundang-undangan mengenai Kepegawaian, dan Tunjangan Kinerja bagi PNS yang mengecualikan PNS di PTNbh, berdasarkan asas hierarki dan materi muatannya adalah **berindikasi** bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan jika masalah ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwama Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) maka berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan hukum untuk membangun kesadaran hukum dalam menegakkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. **asas dapat dilaksanakan,** yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan

Endang, 2021

*TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)*

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Fakta, bahwa ketentuan normatif dari Pemerintah mengenai hak pemangku jabatan struktural bagi Tenaga Kependidikan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, **berindikasi** tidak dilaksanakan. Demikian juga ketentuan normatif lainnya yaitu ketentuan Pasal 5 PP No. 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum yang mengamanatkan pembayaran Tunjangan Kinerja bagi Pegawai nonPNS, ternyata tidak dilaksanakan. Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, jika masalah ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwarma Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) maka berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan hukum untuk membangun kesadaran hukum bagi para pimpinan lembaga negara dalam menegakkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. **asas kedayagunaan dan kehasilgunaan**, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. **asas kejelasan rumusan**, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. **asas keterbukaan**, yaitu bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Fakta, bahwa PNS dan non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh sebagai unsur penunjang penyelenggaraan pendidikan tinggi adalah sebagai pihak yang berkepentingan dan berdampak strategis dalam aktivitas kelembagaan, namun **berindikasi** tidak banyak dilibatkan secara representatif dalam memberikan masukan terhadap rancangan peraturan yang akan ditetapkan. Oleh karena itu, dalam perspektif Pendidikan Kewarga-negaraan jika masalah ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwama Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) maka berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan demokrasi di mana para pimpinan lembaga negara maupun pimpinan PTNbh di dalam merumuskan kebijakan perlu melibatkan para Tenaga Kependidikan secara memadai sebagai representasi dari para pemangku kepentingan.

#### (b) Asas Materi

Berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka **materi muatan** sebuah peraturan perundang-undangan berdasarkan pada asas-asas sebagai berikut: (lihat ketentuan dan penjelasan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011)

1. **asas pengayoman**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.

Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, jika asas ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwama Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan hukum untuk membangun kesadaran hukumn para pimpinan lembaga negara dalam mengayomi para PNS dan non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh, karena faktanya **berindikasi** ada peraturan perundang-undangan yang menimbulkan keresahan bagi para tenaga kependidikan di PTNbh.

2. **asas kemanusiaan**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi

Endang, 2021

*TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)*

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara porposional.

Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan jika asas ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwama Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) maka berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan Hak Asasi Manusia dalam upaya penegakkan HAM. Oleh karena itu, upaya perlindungan dan penghormatan terhadap hak warga negara atau hak asasi manusia bagi PNS dan non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh perlu mendapat perhatian serius dari para pimpinan lembaga di PTNbh. Artinya, (mengadaptasi pandangan Armiwulan, 2013, hlm. 117, Penulis) perlu ada komitmen para birokrat terhadap HAM dalam penetapan program pembangunan yang berkelanjutan, seperti penataan organisasi/lembaga birokrasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur.

3. **asas kebangsaan**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, jika asas ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwama Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan politik, maka PNS dan non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh yang memiliki hak politik secara demokratis dalam ikut serta merumuskan kebijakan PTNbh, karena mereka adalah bagian tak terpisahkan sebagai aparatur negara dan pemersatu bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. **asas kekeluargaan**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. **asas kenusantaraan**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

6. **asas bhinneka tunggal ika**, yaitu bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. **asas keadilan**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, jika asas ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwama Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan Hak Asasi Manusia atau pendidikan Hukum. Oleh karena itu, sejatinya untuk memutuskan kebijakan dalam bentuk norma hukum perlu pertimbangan rasa keadilan dari para pimpinan lembaga negara atau pimpinan PTNbh bagi PNS dan non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh, karena faktanya **berindikasi** ada norma hukum yang dirasakan tidak adil bagi tenaga kependidikan di PTNbh.

8. **asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, jika asas ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwama Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan kesadaran berkonstitusi bagi para pimpinan lembaga negara, maka sejatinya peraturan mengenai kepegawaian dan Tunjangan Kinerja bagi PNS dan Non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh harus mencerminkan kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, karena faktanya **berindikasi** ada perlakuan diskriminatif terhadap sebagian tenaga kependidikan.

9. **asas ketertiban dan kepastian hukum**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, jika asas ini dikaitkan dengan Ilmu Kewarganegaraan (Suwarma Al Muchtar, 2010, hlm. 152 dan hlm. 289) berkaitan dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan hukum dalam membangun kesadaran hukum para pimpinan lembaga negara, maka peraturan mengenai kepegawaian dan Tunjangan Kinerja bagi PNS dan non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh harus mencerminkan tertib hukum dan kepastian hukum, karena faktanya **berindikasi** ada norma hukum yang sifatnya tidak sinkron, tumpang tindih dan tidak memberikan kepastian hukum.

10. **asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

11. **asas lain** sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Oleh karena itu, PNS dan non-PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh harus dilindungi haknya sebagai warga negara, karena perlindungan terhadap warga negara diberikan apabila sikap tindak pemerintah itu menimbulkan kerugian terhadapnya (Ridwan, 2016; Basah, 1992). Karena, perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dan merupakan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan (*virjebevoegdheid*) akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara (Ridwan, 2016, hlm. 277). Selain itu, hukum hak asasi manusia internasional melarang diskriminasi terhadap kelompok penduduk atas dasar karakteristik tertentu atau ‘alasan’ salah satunya pendapatan dan status sipil (Badan Pusat Statistik, 2016, hlm. 164). Hal tersebut disebabkan

aturan tersebut dan pelaksanaannya telah diskriminatif terhadap PNS dan non-PNS khususnya tenaga kependidikan yang berada di lingkungan PTNbh.

Kebijakan tersebut diskriminatif karena memuat unsur pembatasan, pembedaan, pengucilan dan/atau pengabaian yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan golongan, status sosial, status ekonomi yang berakibat pada pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan hak tertentu (Badan Pusat Statistik, 2016, hlm.167).

Pengertian diskriminasi secara normatif, yaitu berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa

“Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”

Menurut kamus maya Bahasa Indonesia (KBBI Daring), diskriminasi adalah kata benda yang artinya pembedaan perlakuan terhadap sesama warga negara (berdasarkan warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dan sebagainya); sedangkan mendiskriminasi adalah kata kerja yang artinya melakukan atau membuat diskriminasi:

Dengan demikian, pemerintah harus memiliki kesamaan pemahaman yang menjadikan satu nafas untuk menyebutkan bentuk ideal negara hukum yang melindungi hak-hak warga negara (Sanit, 1985; Santos, 1965).

Agenda reformasi kepegawaian di Indonesia yang pada dasarnya dilakukan dalam rangka mewujudkan keberhasilan pembangunan. Namun, tuntutan reformasi kepegawaian di Indonesia masih belum memberikan hasil sesuai dengan harapan. Hal tersebut dapat dilihat dari salah satunya dari reformasi remunerasi (Ruky, 2006, hlm. 9) yang tidak sama.

Program reformasi birokrasi yang disusun oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, terdiri dari sembilan program, meliputi arahan strategi, manajemen perubahan, penataan sistem, penataan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM,

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

penguatan unit organisasi, penyusunan peraturan perundang-undangan, pengawasan internal. Program remunerasi menjadi bagian dari program penataan sistem dengan kegiatan analisis jabatan, evaluasi jabatan dan sistem remunerasi. Analisis jabatan ditujukan untuk menilai beban kerja dengan evaluasi sebagai monitornya dan sistem remunerasi merupakan kompensasi dari penataan sistem beban kerja. Artinya, tidak ada remunerasi tanpa beban kerja, karena remunerasi diberikan berdasarkan bobot beban kerja yang ditetapkan melalui penentuan nilai dan kelas jabatan (analisis jabatan) (Purwanto, 2011, hlm. 13-15).

Meski pemerintah sudah mengeluarkan UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menggunakan prinsip-prinsip: (1) gaji yang diterima PNS dapat memenuhi kebutuhan hidup PNS dan keluarganya secara layak; (2) penggajian PNS yang adil, baik secara internal maupun eksternal sesuai beban kinerja dan tanggung jawabnya; dan (3) penggajian PNS yang dapat memacu produktivitas dan kreativitas kerja PNS. Faktanya, peraturan tersebut masih semantik semata. Dari beberapa penelitian mengilustrasikan bahwa jumlah gaji yang diterima PNS belum memenuhi kebutuhan hidup layak dan keluarganya yang hanya dapat menutupi kebutuhan untuk satu sampai dua minggu saja. Sehingga PNS harus melakukan berbagai upaya agar tetap dapat bertahan (Gray, 1979; Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2004; Simanungkalit, et.al, 2006; Simanungkalit, 2012; Effendi, 1999; Seldadyo, 2005).

Selain itu, varian dalam pemberian tunjangan pada masing-masing instansi pemerintah baik pusat maupun daerah menimbulkan disparitas (Effendi, 2009, hlm. 36). Sehingga beberapa penelitian mengungkapkan belum terdapat hubungan signifikan antara penggajian dan tunjangan kinerja di lingkungan pemerintahan. Hal tersebut disebabkan penggajian tunjangan kinerja belum berdasarkan kinerja dan masih sebatas pengaitan antara insentif dan kedisiplinan PNS dalam bentuk laporan kehadiran (absensi) (Simanungkalit, 2012; Prasajo, 2009; Rosyadi, 2007). Apabila dibandingkan dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara, gaji PNS di Indonesia hanya berkisar antara seperempat dan sepertiga dibandingkan dengan gaji karyawan swasta (Tjiptoherijanto, 2002; Simanungkalit, 2012).

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam masalah yang berhubungan dengan sistem pengelolaan pegawai dan sistem tunjangan kinerja di PTNbh dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan. Hal ini berdasarkan pengamatan dan keterlibatan langsung Penulis di komunitas Tendik, dalam kasus terhambatnya hak atas pengembangan karir PNS Tendik di PTNbh, dan khususnya kasus dikecualikannya PNS Tendik di PTNbh dari memperoleh tunjangan kinerja telah menimbulkan keresahan bagi para Tenaga Kependidikan di lingkungan PTNbh yang ditandai dengan terjadinya serangkaian demonstrasi para Tendik di beberapa PTNbh di Universitas ternama yang ada di Indonesia seperti di Universitas Gajah Mada dan Universitas Indonesia. Sedangkan perwakilan dari Tendik UPI menyampaikan surat pengaduan langsung kepada Presiden SBY pada 10 Maret 2014, bahkan para Tendik yang tergabung dalam Sekber Tendik PTNbh (Sekretariat Bersama Tenaga Kependidikan Perguruan Tinggi Negeri badan hukum) yang anggotanya paraTendik dari UPI, ITB, UNPAD, UGM, IPB, dan UI, dari tahun 2016 hingga 2018 telah menyampaikan surat pengaduan dan pada tahun 2019 menyampaikan petisi kepada Presiden Joko Widodo.

Menyikapi kebijakan Pemerintah terkait nasib para Tendik di PTNbh, para Tendik UPI sendiri --yang embrionya terbentuk tahun 2014-- pada Juni 2016 membentuk/mendeklarasikan Forum Komunikasi Tenaga Kependidikan Universitas Pendidikan Indonesia (Fortendik UPI) sebagai wadah penyampaian aspirasi, antara lain dalam kaitannya dengan nasib para Tendik UPI baik yang berstatus PNS maupun non-PNS.

Adapun mengenai mengapa, atau bagaimana hubungan kampus lain digambarkan dalam studi kasus di UPI, ini adalah sebagai yang melatari bagi Penulis, bahwa betapa persoalan menyangkut hak para pegawai di PTNbh khususnya bagi para pegawai PNS tidak sesederhana yang Penulis pikirkan. Para pegawai di beberapa PTNbh, walaupun sudah terikat oleh Kode Etik pegawai, pada kenyataannya secara psikologis mereka tidak dapat membendung desakan dari dalam dirinya sendiri maupun tekanan atau pengaruh dari sesama pegawai sebagai wujud solidaritas dengan melakukan aksi unjuk rasa menentang kebijakan Pemerintah yang mengecualikan Tunjangan Kinerja bagi para pegawai PNS di

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

PTNbh. Sedangkan para Tendik UPI melalui perwakilannya mempunyai pertimbangan lain yaitu dengan melakukan langkah-langkah persuasi dan negosiasi dengan pihak Pemerintah dan kementerian/lembaga terkait lainnya, sehingga di UPI tidak terjadi aksi demonstrasi.

Semua aktivitas para Tendik di beberapa PTNbh yang menyuarakan aspirasi dengan caranya masing-masing, pada pokoknya adalah menyampaikan tuntutan atas hak-hak mereka sebagai pegawai pada institusi/lembaga milik negara yang sejatinya hak-hak mereka itu terlindungi secara yuridis konstitusional dan institusional. Hal tersebut disebabkan, “arah reformasi birokrasi untuk mewujudkan *good governance* yang mengedepankan kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, Pancasila sebagai Dasar Negara, asas-asas hukum yang berlaku, asas-asas umum pemerintahan yang layak, dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum peraturan perundang-undangan. Dalam sistem pemerintahan seharusnya tidak boleh dilepaskan dari paradigma pembangunan manusia dan tanggung jawab pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi HAM (hak asasi manusia, Penulis) yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Akar masalah dari rendahnya kualitas birokrasi pemerintah di Indonesia sebenarnya disebabkan oleh rendahnya pemahaman dan kesadaran para birokrat terhadap HAM. Rendahnya komitmen para birokrat terhadap HAM tersebut disebabkan karena selama ini tidak ada kebijakan pengarusutamaan HAM dalam penetapan program pembangunan yang berkelanjutan. Semua upaya reformasi birokrasi seperti penataan organisasi/ lembaga birokrasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur” (Armiwulan, 2013, hlm. 117).

Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamantkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 dan ketentuan Pasal 31 ayat (3) UUD 1945, di mana Pemerintah Republik Indonesia telah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dengan membentuk beberapa Perguruan Tinggi Negeri menjadi Perguruan Tinggi Negeri badan hukum (PTNbh) untuk menghasilkan

Endang, 2021

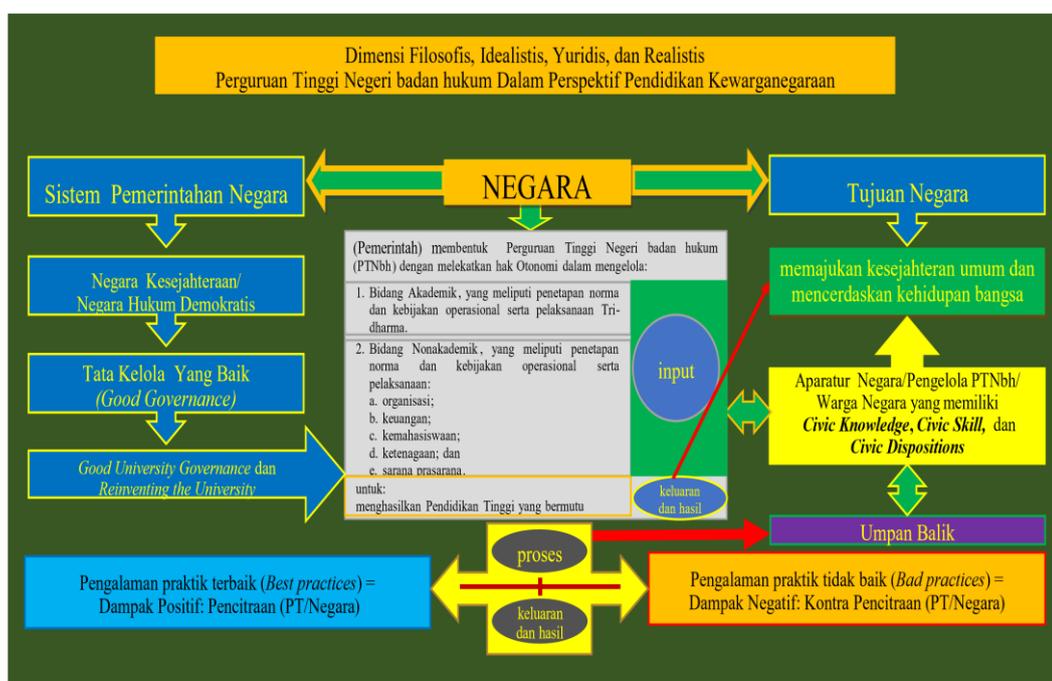
**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Pendidikan Tinggi yang bermutu melalui otonomi pengelolaan bidang akademik dan bidang nonakademik.

Berdasarkan pengalaman Penulis dalam mengikuti perubahan status hukum kelembagaan perguruan tinggi negeri dari PT BMHN hingga saat ini menjadi PTNbh, bahwa dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, Penulis melihat ada dimensi filosofis, idealistis, yuridis, dan realistik pada PTNbh seperti tampak pada skema (Gambar 1.2.).

Gambar 1.2



Berdasarkan dimensi filosofis, Penulis diilhami oleh filsafat *Humanis* dari Ki Hajar Dewantara tentang *Ing Ngarsa Sung Tuladha, Ing Madya Mangun Karsa, dan Tutwuri Handayani*, kemudian mencermati Deklarasi tentang Kebebasan Akademik dan Otonomi Perguruan Tinggi di dalam Peringatan 40 Tahun Deklarasi Umum Tentang Hak Asasi Manusia di Lima tanggal 10 September 1988, bahwa Otonomi PTNbh (sejatinnya) bersifat inheren untuk menjamin kemandirian PTNbh dalam (a) mengambil keputusan tentang: (1) tata

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

kelola internal perguruan tinggi; (2) keuangan perguruan tinggi; (3) administrasi perguruan tinggi, dan (b) dalam menetapkan kebijakan tentang: (1) pendidikan; (2) penelitian; (3) pekerjaan dari luar perguruan tinggi; dan (4) kegiatan terkait lainnya, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila sehingga semua aktivitas kelembagaan PTNbh berbasiskan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yaitu ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan.

Sementara itu, dimensi idealistisnya adalah, Penulis diilhami oleh filsafat *Idealisme* Plato bahwa hakikat fisik adalah jiwa, spirit (Bakhtiar, 2004: 67). Jadi, di sini Penulis ada ide atau gagasan, bahwa berdasarkan dimensi filosofis *Humanis* di atas, maka PTNbh secara ontologi, epistemologi, dan aksiologi harus mampu memberikan keyakinan kepada masyarakat bahwa melalui pendidikan yang bermutu oleh PTNbh akan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh karena itu, dimensi yuridisnya adalah bahwa makna “otonomi” yang melekat pada PTNbh musti dipertegas dengan aturan atau sistem norma negara, agar PTNbh bisa mengatur segala aspek secara komprehensif dan terperinci untuk pelaksanaannya melalui norma yang dibuat atau diubah, sehingga secara realistis akan mencerminkan bahwa PTNbh bisa eksis dalam segala situasi yang dinamis dan bisa diselesaikan dengan transparan, demokratis dan dialogis di ranah publik.

Namun realitasnya, antara konsep dan praktik atau antara harapan dan kenyataan terjadi kontras atau diametral baik dalam proses maupun keluarannya. Oleh karena itu sebagai umpan balik (*feedback*) dalam kerangka misi tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, diperlukan aparatur/pengelola PTNbh/warga negara yang memiliki pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*), dan kemampuan kewarganegaraan (*civic skill*) serta watak kewarganegaraan (*civic disposition*) guna memecahkan permasalahan di PTNbh.

Sebagaimana diketahui, bahwa di dalam perjalanannya, konsep dan aktualisasi otonomi perguruan tinggi di Indonesia khususnya PTNbh telah mewarnai dunia perguruan tinggi dengan pengalaman praktik terbaik (*best*

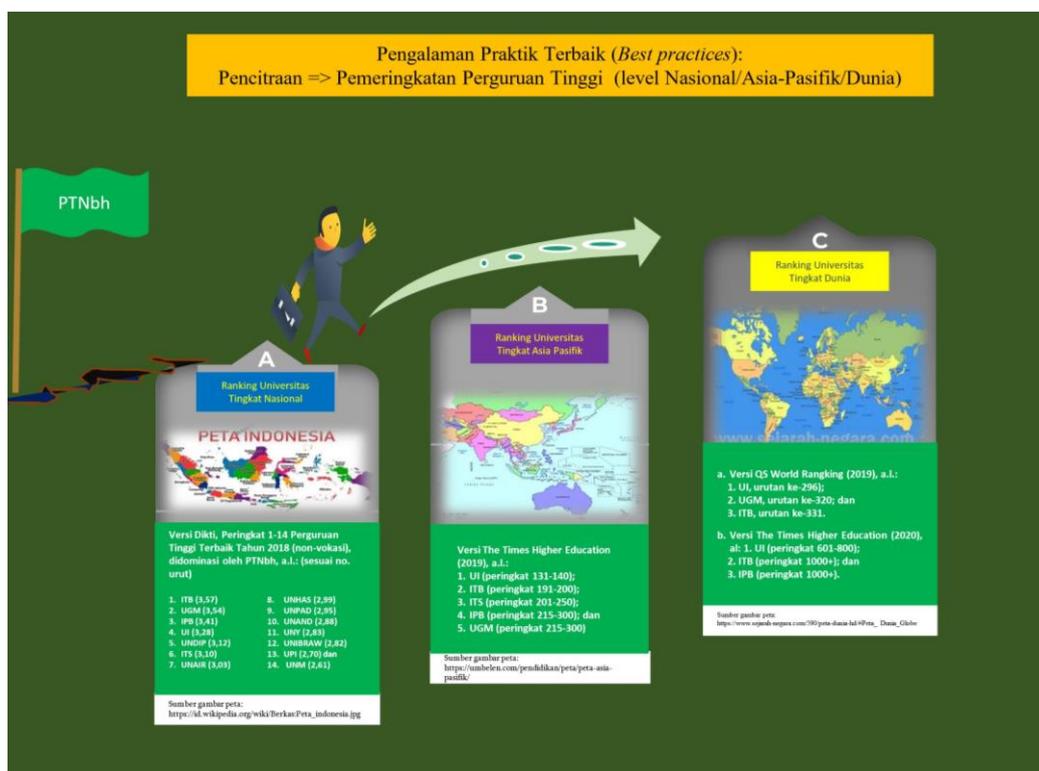
Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

*practices*) sehingga menjadi sebuah pencitraan bagi perguruan tinggi yang bersangkutan dan sudah barang tentu menjadi pencitraan bagi Negara (lihat Gambar 1.3).

Berdasarkan pemeringkatan yang telah dilakukan oleh pihak Kemenristekdikti, beberapa perguruan tinggi negeri ternama khususnya PTN



yang sudah mengantongi status PTNbh sebagian besar masuk pada peringkat atas dan termasuk pada klaster pertama, bahkan masuk pada pemeringkatan tingkat internasional, seperti *THE Asia Pasifik* atau *THE World University Rank*. Pemeringkatan tingkat nasional dari performa perguruan tinggi Indonesia dinilai dari 4 (empat) komponen utama, yaitu: a) Kualitas SDM; b) Kualitas Kelembagaan; c) Kualitas Kegiatan Kemahasiswaan; serta d) Kualitas Penelitian dan Publikasi Ilmiah. Parameter penilaiannya meliputi kinerja *input*, proses belajar mengajar, hingga *outcome* yang dihasilkan. Sedangkan pada tingkat internasional atau tingkat dunia, penilaiannya berdasarkan pada indikator kinerja yang mengukur kinerja universitas dalam empat hal meliputi: pengajaran, penelitian, transfer pengetahuan, dan pandangan internasional (lihat Lampiran II).

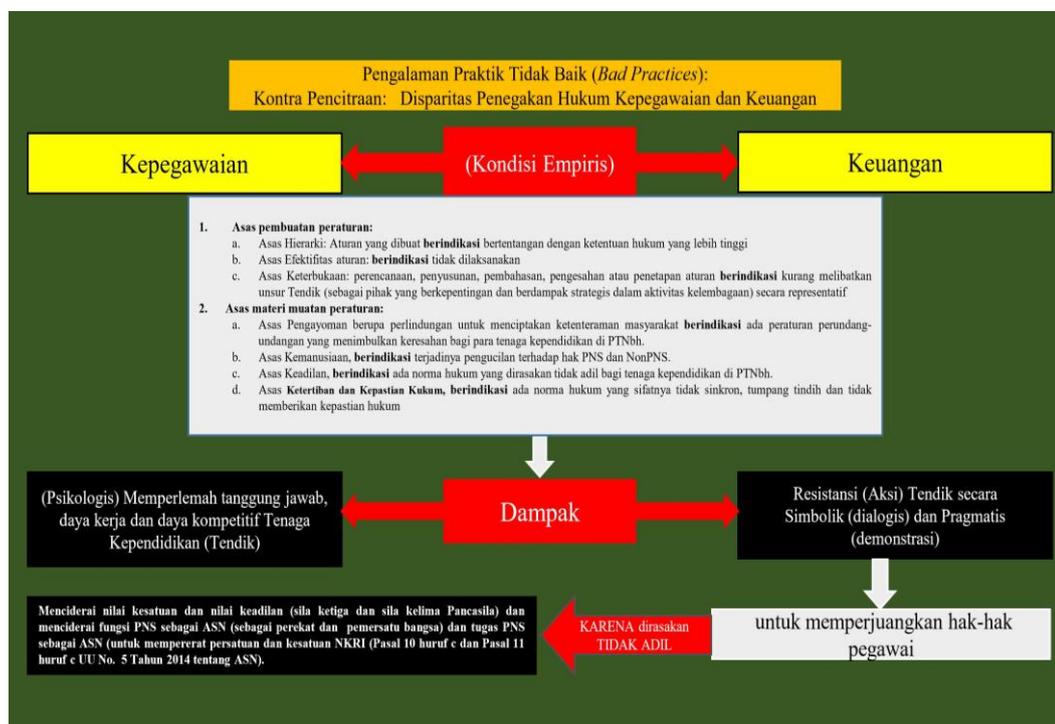
Gambar 1.3

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

## Pengalaman Praktik Terbaik (*Best Partices*) PTNbh



Namun, disadari atau tidak, di tengah euforia keberhasilan dalam hal pemeringkatan perguruan tinggi di Indonesia, UPI sebagai salah satu PTNbh yang memiliki otonomi pengelolaan di bidang akademik dan bidang nonakademik, pada tingkat kebijakan operasional dan pelaksanaannya di bidang organisasi, khususnya bidang ketenagaan, dan bidang keuangan *berindikasi* belum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan harapan pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga kondisi ini merupakan pengalaman praktik yang tidak baik (baca: *bad practices*) (lihat Lampiran III), dan sudah barang tentu menjadi kontra pencitraan bagi perguruan tinggi yang bersangkutan dan bagi Negara yaitu adanya Disparitas Penegakan Hukum Kepegawaian dan Keuangan (lihat Gambar 1.4).

**Gambar 1.4.**

Pengalaman Praktik Tidak Baik (*Bad Partices*) PTNbh

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan, pada kondisi empiris, sejak masa transisi kelembagaan tahun 2014 di PTNbh UPI terdapat disparitas hukum kepegawaian dan keuangan yang dirasakan tidak adil bagi Tenaga Kependidikan dengan munculnya multi sistem kepegawaian yang menghambat karir pegawai, dan dikecualikannya pegawai PTNbh dari memperoleh Tunjangan Kinerja dari Pemerintah yang bersumber dari dana APBN. Disparitas hukum kepegawaian dan keuangan yang dirasakan tidak adil bagi Tenaga Kependidikan secara psikologis telah memperlemah tanggung jawab, daya kerja dan daya kompetitif Tenaga Kependidikan.

Sejak tahun 2012-2013 sampai dengan 2020, di mana Status kepegawaian bagi PNS di PTNbh telah menjadi permasalahan tersendiri, ditambah hak atas tunjangan kinerja PNS di PTNbh telah dikecualikan oleh Pemerintah, sementara di antara pihak PTNbh antara lain UPI belum mampu menyetarakan besaran Tunjangan Kinerja minimal sesuai dengan standar dari Pemerintah. Kondisi seperti ini secara psikologis berpotensi menurunkan daya kerja dan daya kompetitif Tenaga Kependidikan. Di sisi lain ada desakan dari dalam diri sebagian para Tendik yang secara mental tak dapat dibendung. Faktanya, yaitu pada tahun 2014 terjadi gelombang aksi unjuk rasa dalam rangka menyampaikan aspirasi menuntut hak para pegawai tenaga kependidikan PTNbh atas dikecualikannya Tunjangan Kinerja. Aktivitas lainnya dari para PNS Tenaga Kependidikan berupa pelaporan/pengaduan kepada Ombudsman dan beberapa kali menyampaikan surat pengaduan --bahkan dengan membuat petisi-- kepada Presiden Republik Indonesia. Sikap dan tindakan PNS ini, secara etis, dapat dinilai bertentangan dengan kepatutan, kepantasan dan kelayakan sebagai Pegawai Negeri Sipil atau aparatur negara. Namun, kondisi di atas secara objektif adalah realitas sosial, ekonomi, dan politik.

PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh secara organik memiliki hubungan legal-formal dengan semua aspek kehidupan bernegara khususnya dalam penyelenggaraan perguruan tinggi negeri sebagai amanat konstitusional dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Di samping itu dalam tataran moral, etik, dan spiritual, nilai ekonomi merupakan hal

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

yang substansial ketika landasan hukum konstitusional yang secara kodrati melekatkan hak ekonomi bagi semua warga negara tak terkecuali bagi para pegawai tenaga kependidikan di PTNbh. Dengan demikian, menurut pandangan Penulis, dengan merujuk pada referensi yang ada, maka hubungan legal-formal dimaksud erat kaitannya dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan kesadaran berkonstitusi, atau Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Hukum untuk membangun kesadaran hukum.

Pergerakan para PNS Tenaga Kependidikan PTNbh adalah wujud resistansi simbolik dan pragmatis. Resistansi simboliknya adalah, antara lain penyampaian keluhan dan harapan yang dilakukan melalui diskusi internal para PNS Tenaga Kependidikan PTNbh hingga pada tahun 2016 sampai dengan sekarang terbentuk Sekretariat Bersama Tenaga Kependidikan PTNbh oleh unsur PNS Tenaga Kependidikan PTNbh dari UPI, ITB, UNPAD, IPB, UI, dan UGM sebagai wadah untuk memperjuangkan hak-hak PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh. Selain itu adalah penyampaian keluhan dan harapan dilakukan melalui surat pengaduan dan Petisi langsung kepada Presiden.

Sedangkan resistansi pragmatisnya adalah dengan melakukan demonstrasi di lingkungan PTNbh masing-masing, termasuk mendatangi langsung pihak “Istana” di Jakarta (baca: Kantor Staf Presiden) untuk berdiskusi mencari akar masalah dan solusinya. Secara politik, dalam masyarakat yang demokratis kedua jenis pergerakan yang dilakukan oleh PNS Tenaga Kependidikan PTNbh itu semata-mata untuk mengontrol kinerja dan dominasi negara yang dirasakan kurang adil dan bijaksana terhadap unsur aparatur negaranya sendiri yang *nota bene* sebagai perekat dan pemersatu bangsa (lihat Pasal 10 huruf c UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara).

Sebagaimana diketahui oleh para pimpinan/pejabat terkait di PTNbh, bahwa pihak Pemerintah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah mengecualikan Hak Tunjangan Kinerja bagi PNS Tenaga Kependidikan di PTNbh dengan alasan bahwa PTNbh sudah mandiri. Informasi ini kemudian merebak kepada para PNS Tenaga Kependidikan sehingga membuat para PNS Tenaga Kependidikan resah dan sempat terjadi resistansi di antara para pegawai dengan

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

pejabat instansi terkait dan/atau pimpinan PTNbh. Berawal dari keresahan ini mengakibatkan terjadinya gelombang aksi demonstrasi untuk menyampaikan aspirasi menuntut hak para pegawai tenaga kependidikan PTNbh sebagaimana telah disebutkan di atas. Menurut pandangan Penulis, dengan merujuk pada referensi yang ada, pergerakan PNS dalam menyampaikan aspirasi tentang hak-hak mereka erat kaitannya dengan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Demokrasi.

Fenomena kelembagaan di PTNbh dan dampaknya terhadap aspek kepegawaian dan keuangan dirasakan cukup mencolok dengan adanya disparitas atau perlakuan yang diskriminatif yang menimbulkan keresahan hingga terjadi gelombang aksi unjuk rasa dalam rangka menyampaikan aspirasi atau tuntutan konstitusional oleh para pegawai PTNbh yang memiliki hubungan legal-formal dengan semua aspek kehidupan bernegara khususnya dalam penyelenggaraan perguruan tinggi negeri di Indonesia.

Dalam kondisi demikian, dapat dimaknai bahwa hak warga negara termasuk hak asasi manusia yang melekat pada para pegawai PTNbh yang perlu dilindungi, di ranah publik yang dialogis adalah berkelindan dengan Pendidikan Kewarganegaraan, dan tampaknya menjadi bagian dari ragam pendekatan dalam Ilmu Kewarganegaraan.

Adapun ragam pendekatan Ilmu Kewarganegaraan dimaksud antara lain tersebut dalam Suwarma Al Muchtar (2010) bahwa (1) Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan Demokrasi, bagian dari ilmu politik inti dari sistem politik; (2) Pendidikan Kewarganegaraan sebagai pendidikan Hak Asasi Manusia, bagian dari penegakan HAM; (3) Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Kesadaran berkonstitusi, bagian dari sosialisasi Hukum Tata Negara; dan (4) Pendidikan Kewarganegaraan merupakan pendidikan Hukum untuk membangun kesadaran hukum, bagian dari sosiologi hukum (hlm. 152 dan hlm. 289).

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, Penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan di PTNbh UPI, fokus di bidang kepegawaian. Adapun dasar pertimbangannya adalah, bahwa penelitian yang

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Penulis lakukan memiliki kebaruan (*novelty*) yaitu fokus pada Tata Kelola Bidang Kepegawaian Pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum dalam Perspektif Pendidikan Kewarganegaraan.

Adapun *novelty* yang diharapkan adalah sebagai berikut.

1. Penelitian ini mencoba mendalami dan memperkuat yang sekarang tumbuh berkembang, yaitu bidang hukum pendidikan yang memerlukan dukungan keilmuan hukum pendidikan, dan salah satunya PKn sudah masuk ke dalam mencoba memberikan sebuah nuansa perspektif PKn. Karena memang di dalam dimensi penelitian ini ada sebuah pembaharuan lewat kebijakan, kemudian sudah dimodelkan, dan kemudian adalah banyak masalah-masalah dan diperlukan pembaharuan-pembaharuan ini berbagai aspek kajian untuk lebih memungkinkan tercapainya tujuan dari pada pembaharuan ini.
2. Jika dikaitkan dengan model otonomi PTNbh yang sesungguhnya, yaitu bahwa semua aspek PTNbh itu ada dalam satu wadah, yang saling melengkapi, dan saling memperkuat satu sama lain. Namun, di dalam keberagaman seluruh perguruan tinggi di Indonesia, dan terkait erat dengan masalah internal dan lokal kulturalnya, maka diperlukan satu model yang terus menerus tumbuh berkembang. Oleh karena itu, PKn mencoba melihat dari salah satu aspek, dan ternyata bahwa pendekatan legalistik itu sangat diperlukan, apalagi pengaruh dari positivisme hukum yang cukup tinggi, walaupun pendekatan legalistik tidak memberikan jaminan bahwa akan mempercepat pelebagaan sebuah norma hukum. Oleh karena itu pendekatan *sociological jurisprudence* termasuk di dalam bidang pendidikan, akan memberikan sebuah pengaruh atas kekurangan-kekurangan yang ada di dalam pendekatan legalistik yang di dalam negara modern sekarang semakin kuat, dan aspek-aspek sosiologis bagi Indonesia sebetulnya dengan perkembangan *sociological jurisprudence* itu menunjukkan juga perlu diimbangi dua pendekatan itu. Maka kita harus --di dalam dunia pendidikan atau pendekatan pendidikan hukum kita-- memadukan antara pendekatan-pendekatan *sociological jurisprudence* dengan pendekatan-pendekatan positivistik yang lebih banyak legalistiknya.

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

3. Jadi, walaupun pembaharuan yang dijunjung, didukung oleh masyarakat -oleh para birokrat, tidak akan berhasil dengan baik tanpa dukungan legalistik formal, maka dari situlah memerlukan UU. Seperti yang dirasakan oleh para pengembang BHMN, ternyata yang memperlemah gagasan-gagasan pembaharuan itu selalu didasarkan atas, karena tidak adanya dasar landasan legalistiknya. Padahal di dalam negara berkembang yang sudah maju, pemikiran secara *sociological jurisprudence*, bahwa (pembaharuan) hukum itu tunduk kepada apa yang terjadi di dalam masyarakat (antara lain menyangkut kesadaran masyarakat atas nilai-nilai hukum yang berkeadilan bagi masyarakat). Sekarang di Indonesia (sebagai pengaruh dari positivisme hukum –*legal positivism*), perubahan-perubahan yang ada di dalam masyarakat musti didasarkan pada hukum, jadi hukum yang memberikan dasar. Oleh karena itu dua pengaruh besar dari pemikiran ini terus menerus berkembang sampai hari ini, maka orang memunculkan perpaduannya, yaitu Legalistik yang berbasis sosial pendidikan sebagai salah satu alternatif untuk memperkuat pendekatan-pendekatan di dalam pemikiran pembaharuan institusi lembaga pendidikan yang berbasis pada hukum.
4. Melalui pendekatan dalam Ilmu Kewarganegaraan dalam mengembangkan Model Pendidikan Kewarganegaraan dimungkinkan adanya Model Pendidikan Kewarganegaraan untuk Birokrasi (*Civics for Bureaucracy*). Oleh karena itu, Penulis berharap gagasan mengenai *Civics for Bureaucracy* ini dapat dipertimbangkan lebih lanjut menjadi bahan kajian para ahli/pakar pendidikan yang hasil kajiannya merekomendasikan, bahwa *Civics for Bureaucracy* ini menjadi salah satu dari ragam pendekatan dalam Ilmu Kewarganegaraan atau sebagai salah satu muatan kurikulum pada Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi di Indonesia.
5. Melalui *Civics for Bureaucracy*, pada gilirannya diharapkan berpengaruh baik untuk menanamkan watak kewarganegaraan (*civic disposition*) bagi seluruh sivitas akademika dan tenaga kependidikan serta masyarakat luas melalui keteladanan dari insan-insan perguruan tinggi yang dalam pemberdayaan dan pengembangan sumber daya manusia (telah, akan, dan harus) mengerti dan

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

memahami serta melaksanakan: (1) peraturan perundang-undangan dan hukum administrasi negara pada khususnya, (2) kebijakan publik, (3) kepemimpinan, (4) pengembangan potensi diri (melalui: pendidikan dan pelatihan, dan nonpendidikan dan pelatihan), (5) teknik dan analisis manajemen, (6) akuntabilitas dan pengukuran kinerja.

6. Dengan demikian, bahwa *Civics for Bureaucracy* ini adalah sebagai salah satu upaya yang berdampak strategis dalam mempersiapkan para kader bangsa, baik para peserta didik (mahasiswa) maupun para (calon) birokrat, sehingga memiliki pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*), dan kemampuan kewarganegaraan (*civic skill*) serta sikap atau watak kewarganegaraan (*civic disposition*) dalam aktivitas merancang, merumuskan, dan menetapkan, serta mengaktualisasikan berbagai kebijakan kelembagaan publik dalam rangka pengembangan dan pengarusutamaan nilai-nilai demokrasi, humanisasi dan perlindungan hak asasi, kesadaran berkonstitusi, dan kesadaran --untuk menegakkan-- hukum dalam ranah publik yang dialogis di perguruan tinggi, yang pada gilirannya berpengaruh kepada masyarakat luas melalui keteladan dari insan-insan perguruan tinggi.

Karena itu Penulis menuangkannya dalam Disertasi dengan judul “TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (Studi Kasus di Universitas Pendidikan Indonesia)”.

Berdasarkan hasil identifikasi masalah tersebut di atas, Penulis memfokuskan pada masalah-masalah sebagai berikut.

1. Sistem pengelolaan pegawai bagi tenaga kependidikan di PTNbh dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban pegawai sebagai warga negara. Inti permasalahannya adalah terkait dengan problematik mengenai status kepegawaian, tugas dan tanggung jawab, serta penegakan hukum kepegawaian untuk pengembangan karir dan hak kepegawaian lainnya.
2. Sistem tunjangan kinerja bagi tenaga kependidikan di PTNbh dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban pegawai sebagai warga negara.

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Inti permasalahannya adalah terkait dengan problematik mengenai status kepegawaian, dan kebijakan operasional serta penegakan hukum mengenai pemberian tunjangan kinerja bagi pegawai di PTNbh.

3. Sikap pemerintah terhadap PTNbh dan hak-hak yang melekat pada pegawai di PTNbh.

Inti permasalahannya adalah terkait dengan problematik mengenai sikap Pemerintah terhadap status kelembagaan PTNbh yang berimplikasi pada kebijakan berupa perlakuan yang diskriminatif dan dirasakan tidak adil bagi pegawai di PTNbh.

4. Regulasi sistem kelembagaan dan kepegawaian di PTNbh.

Inti permasalahannya adalah terkait dengan problematik mengenai sejauh mana pengaturan sistem kelembagaan dan kepegawaian di PTNbh memberikan jaminan perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum sesuai dengan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

## **B. Paradigma Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah, dan fokus masalah, serta sesuai dengan hasil studi pendahuluan terhadap beberapa peraturan perundangan-undangan dari Pemerintah seperti PP, Perpres, Permendikbud, dan Permenkeu, serta Peraturan di internal PTNbh UPI (seperti Peraturan Majelis Wali Amanat dan Peraturan Rektor) yang berindikasi menimbulkan masalah kepegawaian dan implikasi lainnya, Penulis menyusun paradigma penelitian sebagai anggapan dasar berikut ini.

1. Peraturan dari Pemerintah dan Peraturan di internal PTNbh tentang kepegawaian yang menimbulkan multi sistem kepegawaian dan disparitas hukum kepegawaian, dapat diatasi dengan merevisi dan konstruksi serta sinkronisasi, dengan memperhatikan asas keadilan dan hak asasi manusia yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta aspirasi pegawai.
2. Peraturan dari Pemerintah dan Peraturan di internal PTNbh tentang Tunjangan Kinerja dapat dijadikan instrumen untuk mengatasi dampak multi sistem kepegawaian apabila didasarkan pada prinsip-prinsip dasar remunerasi

Endang, 2021

*TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)*

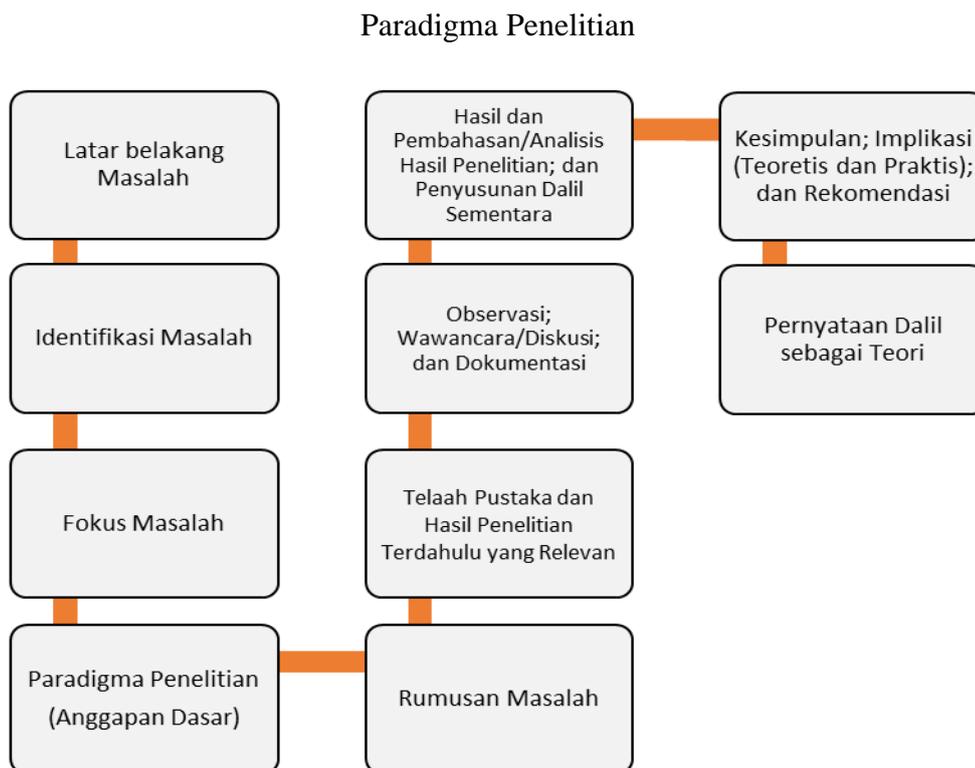
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

sebagai imbalan kerja yang berkeadilan dengan memperhatikan hak dan tanggung jawab pegawai sebagai warga negara yang baik.

3. Otonomi pengelolaan PTNbh dalam pengembangan sistem kepegawaian akan berhasil apabila didasarkan pada asas-asas otonomi Perguruan Tinggi dengan memperhatikan kondisi “*transitional*” karena menyangkut perubahan sistem yang memengaruhi persepsi, daya kerja, dan budaya kerja PTNbh.
4. Implementasi Otonomi PTNbh akan efektif apabila diperkuat dengan membangun regulasi sistem kelembagaan dan kepegawaian yang berbasis pada prinsip-prinsip, partisipasi dan transparansi dalam Pendidikan Kewarganegaraan.

Adapun skema paradigma penelitian disertasi ini sebagaimana tampak pada gambar berikut.

Gambar 1.5



Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi dan hasil penyusunan paradigma penelitian di atas, Penulis membagi masalah pokok tersebut ke dalam butir-butir pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Mengapa peraturan dari Pemerintah dan peraturan di internal PTNbh tentang Kepegawaian menimbulkan multi sistem kepegawaian dan disparitas hukum kepegawaian?
2. Mengapa peraturan dari Pemerintah tentang Tunjangan Kinerja dipandang diskriminatif dengan mengecualikan Tunjangan Kinerja bagi pegawai PTNbh?
3. Mengapa Peraturan dari Pemerintah terkait otonomi pengelolaan PTNbh berdampak diskriminatif bagi pegawai PTNbh?
4. Mengapa otonomi PTNbh perlu dilakukan perubahan melalui penguatan regulasi sistem kelembagaan dan kepegawaian?

### D. Tujuan Penelitian

#### 1. Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan menemukan formulasi sistem pengelolaan pegawai dan sistem tunjangan kinerja di PTNbh dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan.

#### 2. Tujuan Khusus

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk meneliti, mempelajari dan mengkaji tentang:

- a. Sistem pengelolaan pegawai bagi tenaga kependidikan di PTNbh dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban pegawai sebagai warga negara;
- b. Sistem tunjangan kinerja bagi tenaga kependidikan di PTNbh dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban pegawai sebagai warga negara;
- c. Sikap pemerintah terhadap PTNbh yang bersifat otonom dan hak-hak yang melekat pada pegawai di PTNbh; dan
- d. Penguatan regulasi sistem kelembagaan dan kepegawaian di PTNbh.

### E. Manfaat Penelitian

#### 1. Manfaat Teoretis

Endang, 2021

*TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)*

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Secara teoretis, penelitian ini dapat bermanfaat untuk pengembangan wawasan dan keilmuan Pendidikan Kewarganegaraan dalam memperkuat keilmuan yang dihubungkan dengan kebijakan publik yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, penegakkan hak asasi manusia, kesadaran berkonstitusi, dan kesadaran hukum. Selain itu, untuk pengembangan konsep/teori berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil dan Non Pegawai Negeri Sipil sebagai warga negara, adanya temuan-temuan teoretik dalam konsep tata kelola (*Governance*) PTNbh dalam aspek rumusan atau batasan otonomi perguruan tinggi negeri, jenis, asas, model, serta pola-pola otonomi PTNbh. Temuan-temuan teoretik tersebut dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan kebijakan publik yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, penegakkan hak asasi manusia, kesadaran berkonstitusi, dan kesadaran hukum pada tataran kebijakan operasional dan pelaksanaan PTNbh sebagai institusi negara. Temuan-temuan teoretik tadi dapat dimanfaatkan oleh pihak Pemerintah/Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Riset dan Teknologi, dan kementerian/lembaga terkait, serta pihak internal PTNbh dalam hal menentukan model sistem dan prinsip tata kelola PTNbh yang dinamis sesuai dengan keadaan, perkembangan, dan kebutuhan.

## **2. Manfaat dari segi Kebijakan**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah dan pihak internal PTNbh untuk:

- a. mengakomodasi semua kepentingan, tak terkecuali kepentingan Tenaga Kependidikan di PTNbh yang selama ini sebagian hak-haknya sebagai warga negara merasa didiskriminasi;
- b. melahirkan keputusan kebijakan (*Policy decisions*) dengan membuat peraturan dalam bentuk UU PTNbh yang mewadahi, menaungi dan melingkupi semua aspek dari pengembangan PTNbh.

## **3. Manfaat dari segi Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak antara lain:

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

- a. Dapat dikajinya tentang sistem pengelolaan pegawai bagi tenaga kependidikan di PTNbh dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban pegawai sebagai warga negara;
- b. Dapat dikajinya tentang sistem tunjangan kinerja bagi tenaga kependidikan di PTNbh dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban pegawai sebagai warga negara;
- c. Dapat dikajinya tentang sikap pemerintah terhadap PTNbh yang bersifat otonom dan hak-hak yang melekat pada pegawai di PTNbh; dan
- d. Dapat dikajinya PTNbh sebagai **lembaga *suigeneris*** yaitu sebagai lembaga khusus dan independen yang memberikan hak kepada setiap pegawai PTNbh atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum sesuai dengan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

#### **4. Manfaat dari segi Aksi Sosial**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu adanya keluaran kebijakan dari Pemerintah dan internal PTNbh dalam aspek pengembangan karir dan tunjangan kinerja yang proporsional dan berkeadilan bagi Tenaga Kependidikan di PTNbh, yang pada gilirannya dirasakan oleh pegawai PTNbh khususnya bagi Tenaga Kependidikan dalam wujud kesejahteraan di bidang karir maupun finansial sesuai hak-hak pegawai PTNbh yang sepadan dengan tugas dan tanggung jawabnya.

#### **F. Struktur Organisasi Disertasi**

Penulisan disertasi ini terbagi menjadi lima bab, meliputi; pendahuluan, kajian pustaka, metodologi penelitian, hasil penelitian dan pembahasan serta penutup. Bagian pendahuluan (bab I) merupakan rasional yang menjelaskan pentingnya penelitian ini dilakukan. Isi dari bab ini meliputi; (a) latar belakang penelitian, (b) paradigm penelitian, (c) rumusan masalah, (d) tujuan penelitian, (e) manfaat penelitian dan (f) struktur organisasi disertasi. Kajian pustaka (bab II) merupakan gambaran berbagai konsep, generalisasi dan teori yang digunakan untuk menganalisis hasil penelitian. Metodologi penelitian (bab III) merupakan penjelasan yang rinci mengenai metode penelitian yang digunakan. Hasil

Endang, 2021

**TATA KELOLA BIDANG KEPEGAWAIAN PADA PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN (STUDI KASUS DI UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

penelitian dan pembahasan (bab IV) merupakan gambaran data yang diperoleh dari lapangan untuk kemudian dianalisis menggunakan berbagai teori yang relevan. Isi dari bab ini meliputi gambaran umum hasil penelitian dan analisis hasil penelitian. Setelah data disajikan dan dianalisis, pada bagian penutup (bab V) hasil analisis data tersebut kemudian disajikan menjadi beberapa simpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang diteliti. Bab ini terdiri dari simpulan, implikasi, dan rekomendasi.