
PERLINDUNGAN HUKUM MAHASISWA TERHADAP DEGRADASI NILAI AKREDITASI PROGRAM STUDI DAN PERGURUAN TINGGI

Miftakhul Huda

Universitas Narotama

miftakhul.huda@narotama.ac.id

ABSTRACT

Accreditation of study programs and universities is still very valuable for students, especially for continuing careers after studying in college. Various agencies require study program accreditation scores to be able to participate in the selection of job vacancies. Students who initially register at a university with good accreditation, do not have a guarantee that when they graduate their study program accreditation does not decrease. Meanwhile, the accreditation value used is the accreditation value at the time of graduation from the university. Therefore, the position of students is very vulnerable to be harmed by changes in the value of accreditation, especially those changes caused by education management errors. It is necessary to clarify the legal position of each party so that it is clear who is responsible and what legal remedies can be taken. This research was conducted using a normative juridical method with a statutory and conceptual approach. The results of this study are that students can file a lawsuit for unlawful acts at the District Court or a lawsuit *Onrechtmatige Overheidsdaad* at the State Administrative Court.

Keywords: Student, Higher Education, Accreditation

PENDAHULUAN

Pendidikan sebagai salah satu hak asasi manusia selalu menjadi prioritas dan mendapat perhatian yang cukup besar di negara yang menerapkan tanggung jawab terhadap warganya (*welfare staat*). Kesadaran akan pentingnya pendidikan untuk eksistensi keberadaan suatu bangsa dan negara juga tidak lepas dari perkembangan zaman. Model penjajahan yang bergeser dari bentuk penjajahan fisik ke penjajahan ekonomi dan budaya mengharuskan suatu bangsa dan negara membekali generasi penerusnya dengan pendidikan yang cukup, baik pendidikan kewarganegaraan untuk menjaga karakter dan budaya bangsa, maupun pendidikan teknologi dan manajemen untuk menghadapi pasar global.

Sebagai suatu sistem, pendidikan dimulai dari sejak anak mulai mampu berinteraksi dengan orang lain, yang dalam bahasa umum disebut sebagai pendidikan

anak usia dini. Pendidikan kemudian berlanjut ke tingkat dasar atau biasa disebut sekolah dasar, kemudian sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas, dan pendidikan tinggi.

Indonesia menempatkan pendidikan dalam konstitusinya di Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang, (4) negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, (5) pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pendidikan tinggi sebagai lanjutan dari pendidikan dasar dan pendidikan menengah mendapat perhatian yang sedikit berbeda karena karakteristiknya dalam hal kebebasan mimbar akademik dan otonomi perguruan tinggi. Pendidikan tinggi sebagai pendidikan yang tidak masuk dalam program wajib belajar di Indonesia, menjadikan pendidikan tinggi sebagai sebuah pilihan yang dapat diambil atau tidak oleh warga negara. Peran pemerintah dalam pendidikan tinggi adalah sebagai penyelenggara utama dengan mendirikan perguruan tinggi negeri, baik dalam bentuk universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, atau akademi. Selain itu pemerintah juga berperan dalam menetapkan standar-standar pendidikan tinggi yang harus dipenuhi dan dilaksanakan oleh perguruan tinggi.

Mengingat kondisi geografis Indonesia dan jumlah penduduknya yang banyak, selain perguruan tinggi negeri, pemerintah juga membuka peluang kepada masyarakat untuk mendirikan perguruan tinggi guna memenuhi kebutuhan pendidikan tinggi warga negara. Sampai dengan tahun 2017 perguruan tinggi negeri (PTN) jumlahnya 122, sedangkan perguruan tinggi yang didirikan masyarakat atau yang disebut perguruan tinggi swasta (PTS) jumlahnya 3.154. Peran masyarakat yang demikian besarnya dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi mendorong pemerintah untuk menetapkan standar

yang dapat menjamin kualitas pendidikan yang diberikan termasuk syarat minimal sarana pembelajaran, materi, metode, jumlah dosen, kualifikasi dosen, rasio jumlah dosen dan jumlah mahasiswa, dan sebagainya.

Jumlah tersebut selain dipengaruhi oleh kondisi geografis Indonesia, juga tidak terlepas dari faktor ekonomi. Biaya pendidikan tinggi yang cukup besar menyebabkan banyak pihak yang kemudian tertarik menjadikan pendidikan tinggi sebagai sebuah bisnis, meskipun dalam peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa badan penyelenggara perguruan tinggi harus berprinsip nirlaba, atau tidak berorientasi pada keuntungan sebagaimana perusahaan-perusahaan pada umumnya.¹ Pembuktian bahwa pendidikan dijadikan sebagai lahan bisnis memang tidak mudah, banyak celah hukum yang dimanfaatkan untuk menyimpangi ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga pelakunya tidak dapat ditindak secara hukum.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, memberikan otonomi keilmuan kepada perguruan tinggi, serta otonomi untuk mengelola lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat. Sebagai *lex specialis*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (selanjutnya disebut Undang-Undang Pendidikan Tinggi) memberikan kewenangan kepada badan penyelenggara yang berbentuk badan hukum untuk mengatur otonomi perguruan tinggi melalui statuta yang ditetapkannya dengan tetap mengikuti ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Intervensi pemerintah diwujudkan dalam penentuan standar pendidikan tinggi melalui Undang-Undang Pendidikan Tinggi dengan peraturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan, dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi (selanjutnya disebut SN DIKTI).

Dengan penetapan standar pendidikan oleh pemerintah, maka PTS yang menyelenggarakan pendidikan tinggi harus mengikuti ketentuan tersebut dengan cara memenuhi atau apabila mampu dapat melampauinya. SN DIKTI dievaluasi oleh suatu badan yang dinamakan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN PT) yang

¹ Indonesia membedakan antara pendidikan formal, informal, dan nonformal. Dalam pendidikan formal pengaturannya diatur secara detail karena pendidikan formal dianggap sebagai tulang punggung penopang hak konstitusional warga negara terhadap pendidikan yang tidak boleh dikomersialisasi.

secara periodik setiap lima tahun melakukan pemeriksaan laporan pelaksanaan proses pembelajaran dan pemenuhan standar lain. BAN PT mengevaluasi perguruan tinggi dan program studi dalam perguruan tinggi yang dibantu pula oleh Lembaga Akreditasi Mandiri Perguruan Tinggi (LAM PT) serta memberikan peringkat atas capaian perguruan tinggi dan program studi dalam memenuhi standar berupa akreditasi A (Unggul), akreditasi B (Baik Sekali), akreditasi C (Baik), dan tidak terakreditasi. Suatu program studi yang tidak terakreditasi tidak boleh menerima pendaftaran mahasiswa baru atau meluluskan mahasiswa yang sudah dalam proses belajar.

Perolehan nilai dalam akreditasi menjadi prestasi dan kebutuhan tersendiri bagi program studi. Program studi dengan nilai A (Unggul) akan menjadi program studi yang diminati banyak mahasiswa. Sebaliknya, program studi yang nilainya C (Baik) akan sepi peminat. Hal tersebut tidak terlepas dari perspektif dunia kerja yang masih mengandalkan nilai akreditasi suatu program studi sebagai ukuran baik tidaknya proses belajar pada pendidikan tinggi, selain indeks prestasi kumulatif (IPK) dalam transkrip dari masing-masing lulusan. Seleksi penerimaan pegawai negeri selalu memberikan persyaratan bahwa calon pegawai negeri harus lulus dari program studi yang minimal terakreditasi B (Baik Sekali). Hal serupa juga terjadi pada pengajuan kenaikan jabatan akademik dosen maupun pengajuan kenaikan pangkat pegawai negeri, dimana pendidikan yang dihitung angka kreditnya hanya yang berasal dari program studi yang minimal terakreditasi dengan nilai B (Baik Sekali). Pada perusahaan swasta, nilai akreditasi program studi tidak menjadi penilaian utama, mayoritas perusahaan swasta menilai calon pekerjanya dengan penguasaan kompetensi teknik sesuai kebutuhan perusahaan, sementara nilai akreditasi hanya sebagai penunjang.

Mahasiswa sebagai peserta didik pada perguruan tinggi menjadi pihak yang sangat rentan terhadap ketidakpatuhan atau ketidaksesuaian perguruan tinggi, khususnya PTS, dalam melaksanakan pendidikan. Posisi ini diperparah dengan kedudukan perguruan tinggi yang bukan sebagai badan hukum, sehingga pembebanan tanggung jawab terhadap pemenuhan standar yang ditetapkan pemerintah menjadi bias, apakah dibebankan kepada individu pengurus perguruan tinggi atau badan penyelenggara perguruan tinggi yang menaungi pembiayaan dan memiliki otonomi dalam pembentukan perguruan tinggi. Muara dari ketidakpatuhan atau tidak tercapainya

Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SN DIKTI) adalah menurunnya nilai akreditasi program studi atau nilai akreditasi perguruan tinggi.

Dari latar belakang tersebut, maka isu hukum yang akan diteliti adalah perlindungan hukum terhadap mahasiswa yang program studi atau perguruan tingginya mengalami penurunan nilai akreditasi, termasuk upaya hukum yang dapat dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif dengan menganalisis bahan hukum menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) untuk memperoleh preskripsi dari isu hukum yang telah dirumuskan

PEMBAHASAN

Perlindungan Terhadap Mahasiswa dalam Konteks Hukum Perlindungan Konsumen

Terdapat dua pendapat terkait pertanyaan apakah penyelenggaraan pendidikan termasuk dalam lingkup hukum perlindungan konsumen atau tidak. Pendapat pertama mengatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan, dalam hal ini pendidikan tinggi termasuk dalam lingkup hukum perlindungan konsumen dengan dasar argumentasi bahwa definisi ‘konsumen’ dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”

Dengan definisi konsumen tersebut maka setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tidak untuk diperdagangkan, artinya bukan sebagai distributor, disebut sebagai konsumen. Keterpenuhan terhadap definisi tersebut tentunya tidak menjadikan setiap konsumen dapat dilindungi oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen, tetapi perlu juga dilihat definisi ‘pelaku usaha’ sebagai penyedia barang dan/atau jasa yang dipakai oleh konsumen.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan definisi pelaku usaha sebagai berikut:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”

Atas dasar kata ‘berbagai bidang ekonomi’ dalam definisi pelaku usaha tersebutlah pendapat kedua mendasarkan argumentasi. Pendapat kedua ini mendalilkan bahwa pendidikan tidak termasuk dalam usaha bidang ekonomi dikarenakan terdapat perbedaan tujuan antara usaha dalam bidang ekonomi dengan penyelenggaraan pendidikan. Dalam usaha bidang ekonomi tujuan utamanya adalah memperoleh laba, sementara penyelenggaraan pendidikan tujuan utamanya bukan memperoleh laba, tetapi lebih kepada tujuan sosial yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tidak mudah untuk menentukan suatu lembaga itu bertujuan memperoleh laba atau tidak. Perbedaan tersebut tidak cukup hanya dengan melihat bentuk badan hukumnya saja. Meskipun badan penyelenggara pendidikan tinggi berbentuk yayasan yang dikatakan sebagai badan hukum nirlaba sebagaimana terlihat dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang menyebutkan “Yayasan tidak boleh membagikan hasil kegiatan usaha kepada Pembina, Pengurus, dan Pengawas” tetapi dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Yayasan menyebutkan:

- (1) “Kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang, maupun kekayaan lain yang diperoleh Yayasan berdasarkan Undang-Undang ini, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung, baik dalam bentuk gaji, upah, maupun honorarium, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas.
- (2) Pengecualian atas ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat ditentukan dalam Anggaran Dasar Yayasan bahwa Pengurus menerima gaji, upah, atau honorarium, dalam hal Pengurus Yayasan:
 - a. Bukan pendiri Yayasan dan tidak terafiliasi dengan Pendiri, Pembina, dan Pengawas; dan
 - b. Melaksanakan kepengurusan Yayasan secara langsung dan penuh.
- (3) Penentuan mengenai gaji, upah, atau honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Pembina sesuai kemampuan kekayaan Yayasan”

Dengan ketentuan norma sebagaimana dalam Undang-Undang Yayasan, maka badan penyelenggara pendidikan tinggi yang berbentuk yayasan adalah penyelenggara badan usaha dan pengurusnya tetap berhak memperoleh gaji, upah, atau honorarium.

Terkait dengan pertanyaan apakah pendidikan masuk dalam ruang lingkup Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dapat kita analisis apakah para pihak yang terlibat dalam pendidikan dapat masuk sebagai pihak dalam ruang lingkup Perlindungan Konsumen. Pertama adalah apakah mahasiswa dapat dikategorikan sebagai konsumen?. Menjawab pertanyaan tersebut dapat dirujuk Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dalam definisi konsumen, mahasiswa sebagai pemakai jasa yang tersedia di masyarakat untuk kepentingan sendiri tentu dapat masuk di dalamnya. Pertanyaan kedua adalah apakah perguruan tinggi atau badan penyelenggara perguruan tinggi dapat dikategorikan sebagai pelaku usaha?. Menjawab pertanyaan tersebut dapat dirujuk Pasal 1 angka 3. Terdapat dua unsur yang perlu diuji, pertama adalah apakah perguruan tinggi termasuk sebagai badan usaha, kedua adalah apakah usaha pendidikan termasuk dalam bidang ekonomi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (selanjutnya disebut Undang-Undang Yayasan), maka perguruan tinggi adalah badan usaha dari suatu yayasan, mengingat yayasan tidak boleh dipergunakan secara langsung sebagai badan usaha, tetapi harus membentuk suatu badan tersendiri untuk mewujudkan maksud dan tujuan dibentuknya yayasan. Dengan ketentuan tersebut, maka jelas perguruan tinggi adalah badan usaha.

Menjawab pertanyaan kedua, apakah usaha pendidikan termasuk dalam bidang ekonomi, maka dapat dirujuk dari pengertian dan implementasinya di Indonesia. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, ekonomi berarti ilmu tentang asas-asas produksi, distribusi, dan pemakaian barang-barang serta kekayaan (seperti hal keuangan, perindustrian, dan perdagangan)². Sementara dari implementasinya di Indonesia, ekonomi selalu dipisahkan dari pendidikan karena keduanya memiliki ruang lingkup masing-masing. Sebagai contoh dalam konstitusi, ketentuan mengenai

² <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/ekonomi>

pendidikan ada pada Bab XIII, sementara ketentuan mengenai ekonomi ada pada Bab XIV. Dengan perbedaan pengaturan dalam konstitusi tersebut, tentunya akan diikuti dengan perbedaan pada peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Apabila dilihat dari dua argumentasi tersebut, maka argumentasi kedua yakni argumentasi yang menyatakan bahwa pendidikan tidak termasuk dalam ruang lingkup Undang-Undang Perlindungan Konsumen lebih kuat dan lebih berdasar dibandingkan dengan argumentasi pertama yang menyatakan bahwa pendidikan termasuk dalam ruang lingkup Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Perlindungan Mahasiswa dalam Konteks Hukum Perikatan

Sebagaimana diketahui dari Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) bahwa perikatan dapat lahir dari perjanjian atau dari undang-undang. Dalam konteks hubungan hukum antara mahasiswa dengan perguruan tinggi perlu ditelaah kembali apakah perikatan tersebut lahir dari undang-undang atau lahir dari persetujuan. Perikatan yang lahir dari undang-undang dibedakan menjadi dua, pertama perikatan yang lahir dari undang-undang saja, kedua perikatan yang lahir dari undang-undang akibat perbuatan manusia baik itu perbuatan yang sesuai hukum maupun yang melanggar hukum. Apabila melihat ketentuan wajib belajar dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, maka pendidikan tinggi tidak termasuk dalam program wajib belajar karena program wajib belajar hanya sampai dengan tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTs). Dengan demikian hubungan hukum yang terjadi antara mahasiswa dengan perguruan tinggi bersumber dari perjanjian.

Di Indonesia suatu perjanjian tunduk pada ketentuan Buku III KUHPerdata yang mengatur tentang perikatan. Syarat sah perjanjian sebagaimana terdapat pada Pasal 1320 terdiri dari:

1. Kesepakatan para pihak
2. Cakap hukum
3. Suatu hal tertentu
4. Sebab yang legal

Apabila keempat syarat tersebut telah terpenuhi, maka berlakulah ketentuan Pasal 1338 ayat (1) yang menyatakan ‘Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku

sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya'. Selanjutnya dalam pelaksanaannya berlaku ketentuan Pasal 1338 ayat (2) dan ayat (3) yang menyebutkan:

'Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu' dan

'Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik'

Apabila kita melihat proses terjadinya hubungan hukum antara calon mahasiswa dengan perguruan tinggi, khususnya pada perguruan tinggi swasta, pada mulanya diawali dengan penawaran dari perguruan tinggi tentang program pendidikan yang dijalankannya. Penawaran tersebut tentunya diikuti dengan penjelasan-penjelasan tentang kurikulum, dosen pengajar, fasilitas belajar, capaian pembelajaran, dan nilai akreditasi yang dimiliki oleh suatu program studi di perguruan tinggi pada saat itu yang keseluruhan penjelasan tersebut pada umumnya dibuat dalam suatu brosur. Apabila calon mahasiswa tertarik dengan penawaran dari perguruan tinggi, maka selanjutnya mahasiswa mengisi formulir, membayar biaya-biaya dan mengikuti proses seleksi.

Apabila dari hasil seleksi calon mahasiswa dinilai memenuhi persyaratan, maka hubungan hukum mahasiswa dengan perguruan tinggi dimulai. Terkait dengan janji-janji dalam pra kontrak sebagaimana yang ada dalam brosur, terdapat perbedaan pandangan. Pandangan pertama mengatakan bahwa janji-janji pra kontrak yang umumnya terdapat dalam brosur adalah satu kesatuan dengan kontrak yang dibuat. Pandangan ini bersandar bahwa suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik, artinya itikad baik itu sejak awal sudah menjadi suatu kesatuan dalam suatu kontrak, karena janji-janji yang terdapat dalam brosur atau penawaran itulah yang menyebabkan pihak lain tertarik dan menutup sebuah kontrak. Sementara pandangan kedua mengatakan bahwa janji-janji pra kontrak bukan merupakan bagian dari sebuah kontrak. Pandangan ini mempertahankan argumentasinya bahwa para pihak hanya berkewajiban untuk melaksanakan apa yang tertuang di dalam kontrak, sehingga apabila janji pra kontrak tidak dimasukkan dalam klausul kontrak, maka janji tersebut tidak wajib dipenuhi oleh pihak yang menjanjikan, karena janji pra kontrak belum memenuhi syarat sebuah kontrak khususnya terkait 'suatu hal tertentu' sehingga belum dikategorikan sebagai kontrak.

Di Indonesia hakim masih cenderung menganggap bahwa janji pra kontrak tidak termasuk sebagai prestasi yang harus dipenuhi. Hal ini terlihat dalam Putusan

Mahkamah Agung Nomor 3138 K/Pdt/1984 dan beberapa putusan lainnya. Namun demikian yurisprudensi tersebut tidak menutup upaya hukum berupa gugatan pihak-pihak yang dinilai melakukan Perbuatan Melanggar Hukum (PMH)

Perlindungan Mahasiswa dalam Konteks Hukum Administrasi

Hukum administrasi sejatinya lahir atas reaksi terhadap kekuasaan raja yang absolut³, sehingga dengan banyaknya campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat diperlukan hukum administrasi⁴. Hubungan hukum administrasi dengan hukum perdata adalah sebagai pengisi kekosongan khusus yang tidak dapat dipenuhi oleh hukum perdata atau mengurangi berlakunya beberapa hak yang timbul dari ketentuan hukum perdata⁵. Hubungan hukum mahasiswa dengan perguruan tinggi dalam konteks hukum administrasi lahir dari penafsiran badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan dalam Pasal 1 angka 8 UU PTUN yang mendefinisikan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Senada dengan definisi tersebut, Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan definisi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Sedangkan definisi dari fungsi pemerintahan adalah fungsi melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Hal tersebut senada dengan pendapat Indroharto⁶:

“Karena itu, apa dan siapa saja yang melaksanakan fungsi demikian, maka pada saat ia berbuat tersebut menurut undang-undang ini dapat dianggap sebagai suatu Badan atau Jabatan TUN atau pelaksana urusan pemerintahan negara ini. Dengan demikian, apa saja dan siapa saja tersebut mungkin sekali dan dapat tidak terbatas pada instansi-instansi resmi yang berada dalam lingkungan dan jajaran pemerintah saja. Mungkin sekali instansi yang berada dalam lingkungan kekuasaan di luar lingkungan kekuasaan pemerintah, seperti Kesekretariatan Jenderal MPR/DPR maupun Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Agung, bahkan

³ M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988, h. 29

⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, h. 24-25

⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, h.33.

⁶ Indroharto, *Op.Cit.*, h.70

“mungkin sekali suatu badan hukum perdata swasta, orang swasta, universitas, rumah sakit, perusahaan angkutan, universitas swasta, yayasan dan sebagainya yang dapat berdasarkan suatu peraturan diberi tugas untuk melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan.”

Dalam perspektif hukum administrasi, wewenang bersumber dari atribusi, delegasi, dan mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan oleh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Pejabat Pemerintahan yang telah memperoleh kewenangan atribusi kepada Pejabat atau Badan Pemerintahan lain⁷. Berbeda dengan atribusi dan delegasi, mandat hanyalah hubungan intern yang tidak mengakibatkan pelimpahan atau pemindahan wewenang yang telah ada, sehingga mandat hanya dapat dikatakan menjalankan wewenang untuk dan atas nama serta atas tanggung jawab pemberi mandat⁸. Dalam konteks PTS, Pasal 7 ayat (3) huruf e UU DIKTI memberi kewenangan atribusi kepada Menteri untuk memberikan atau mencabut izin penyelenggaraan perguruan tinggi. Sejalan dengan ketentuan tersebut, dalam Pasal 60 ayat (2) menyebutkan bahwa PTS didirikan oleh masyarakat dengan membentuk badan penyelenggara berbadan hukum yang berprinsip nirlaba dan wajib memperoleh izin Menteri.

Berdasarkan kewenangan delegasi yang diperoleh dari Menteri yang bertanggung jawab dalam bidang pendidikan tinggi, terdapat dua penafsiran istilah pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan dalam perguruan tinggi swasta, pertama adalah penafsiran bahwa yang merupakan pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan adalah rektor. Hal ini terlihat dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 29/G/2014/PTUN.MDN dimana hakim mendasarkan bahwa rektor selaku pemimpin universitas adalah pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan tanpa membahas status BPPTS yang mengangkat rektor sebagai pemimpin universitas. Putusan tersebut diperkuat di tingkat banding dengan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 10/B/2015/PT.TUN-MDN serta tingkat kasasi dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 407 K/TUN/2015. Penafsiran pertama seperti itu dilakukan apabila objek sengketanya adalah Keputusan Rektor seperti halnya dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor

⁷ *Ibid.* h. 91

⁸ *Ibid.* h. 93

65/G/2015/PTUN-MDN atau keputusan Rektor terkait mahasiswa drop out juga menjadi objek sengketa dalam Pengadilan Tata Usaha Negara seperti putusan No.29/G/2014/PTUN-MDN jo 10/B/2015/PT.TUN-MDN jo 407 K/TUN/2015. Putusan No.6/G/2015/PTUN-TPI jo 200/B/2015/PT.TUN-MDN jo 195 K/TUN/2016 dan Putusan No. 87/G/2014/PTUN-JKT jo 346/B/2014/PT.TUN.JKT jo 307 K/TUN/2015 jo 162 PK/TUN/2016

Hadjon menjelaskan dalam keputusan-keputusan/tindakan-tindakan Tata Usaha Negara terdapat empat macam sifat norma hukum. Pertama norma umum abstrak, kedua norma individual konkrit ketiga norma umum konkrit, keempat norma individual abstrak.⁹ Dari keempat sifat norma hukum tersebut yang merupakan norma hukum Keputusan (*beschikking*) adalah individual konkrit¹⁰

Penafsiran kedua menyebutkan bahwa yang berstatus sebagai Pejabat Tata Usaha Negara adalah Ketua BPPTS, disebabkan BPPTS dianggap sebagai badan hukum publik karena melaksanakan sebagian fungsi dari Pemerintah yaitu sebagai penyelenggara pendidikan. Penafsiran ini ada pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 13/G/2013/P.TUN.MKS jo Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar Nomor 09/B/2014/PT.TUN.MKS, jo Putusan Mahkamah Agung Nomor 310 K/TUN/2014, jo Putusan Mahkamah Agung Nomor 120 PK/TUN/2015.

Dari dua penafsiran tersebut dapat muncul penafsiran baru bahwa penentuan siapa Pejabat Tata Usaha Negara ditentukan berdasarkan tindakannya. Dalam artian apabila tindakan tersebut memenuhi unsur penetapan tertulis atau *beschikking* maka sengketa yang terjadi atas penerbitan penetapan tersebut merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Hadjon menyebutkan unsur suatu penetapan tertulis atau *beschikking* sebagai berikut¹¹:

1. penetapan tertulis;
2. oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara;
3. tindakan hukum Tata Usaha Negara;
4. konkret, individual, final;
5. berakibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata/

⁹ Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan kesepuluh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, h.125

¹⁰ *Ibid.* h. 124

¹¹ Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Op.Cit.* h. 138

Sedangkan Indroharto memberikan tambahan unsur suatu penetapan atau beschikking sebagai berikut:¹²

1. bentuk penetapan harus tertulis;
2. dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan TUN;
3. berisi tindakan hukum TUN;
4. berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. bersifat konkret, individual dan final;
6. menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dengan mendasarkan bahwa Menteri memberikan delegasi kepada BPPTS, dan berdasarkan Pasal 67 UU DIKTI bahwa otonomi pengelolaan perguruan tinggi diatur oleh BPPTS dalam statuta perguruan tinggi, maka pertanyaan tentang apakah rektor atau pimpinan BPPTS yang mendapat delegasi dari Menteri dapat terjawab dalam kewenangan yang diatur dalam statuta. Dengan melihat statuta dan peraturan-peraturan internal di perguruan tinggi, maka akan terlihat siapa memiliki kewenangan apa, dan apakah kewenangan tersebut termasuk dalam tindakan hukum Tata Usaha Negara.

Implikasi dari kesimpulan tersebut adalah bahwa Pejabat Tata Usaha Negara dalam suatu PTS dapat berlaku untuk siapa saja yang memiliki kewenangan berdasarkan ketentuan dalam statuta dan peraturan internal PTS. Hal ini sejalan dengan pendapat Indroharto yang juga menyimpulkan bahwa ‘siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat TUN’¹³.

Berdasarkan pada delegasi kewenangan yang diberikan oleh menteri yang membidangi pendidikan serta otonomi perguruan tinggi yang diatur dalam Undang-Undang Dikti, maka telah jelas bahwa BPPTS merupakan Badan Tata Usaha Negara dengan batasan konteks ketika menjalankan sebagian fungsi pemerintahan, dalam hal ini pendidikan, secara langsung. Artinya BPPTS yang pada hakikatnya adalah badan hukum privat, berubah menjadi badan hukum publik manakala sedang menjalankan sebagian fungsi pemerintahan secara langsung berdasarkan kewenangan delegasi dari menteri dan otonomi perguruan tinggi. Sebagai contoh dalam hal BPPTS mengangkat dosen, mengangkat pimpinan perguruan tinggi, mengangkat pejabat struktural

¹² Indroharto, *Op.Cit.*, h. 163

¹³ *Ibid.* h. 166

akademik, mengangkat tenaga kependidikan, dan lain sebagainya yang merupakan tindakan langsung dalam konteks menjalankan sebagian fungsi pemerintahan pada perguruan tinggi, maka BPPTS merupakan Badan Tata Usaha Negara. Sebaliknya, dalam hal BPPTS membangun gedung, membeli perlengkapan penunjang, membeli tanah, berinvestasi, dan lain sebagainya dalam konteks perdata, maka BPPTS tetap sebagai badan hukum privat. Perbedaan tersebut sejatinya lumrah sebagaimana perbedaan yang terjadi pada pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah¹⁴.

Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada awalnya hanya pada sengketa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), tetapi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka PTUN juga berwenang menyelesaikan gugatan *Onrechtmatige Overheidsdaad* yang sebelumnya merupakan kewenangan dari Peradilan Umum. Meskipun telah mengalami perluasan, tetap saja dalam konteks mahasiswa yang dirugikan oleh perguruan tinggi yang nilai akreditasi program studi atau akreditasi perguruan tingginya turun tidak mudah untuk dirumuskan. Hal ini dikarenakan pada umumnya penurunan nilai akreditasi tidak terjadi hanya karena satu sebab, tetapi dikarenakan akumulasi dari berbagai penurunan kualitas atau mutu dari program studi atau perguruan tinggi tersebut. Pengecualian dari hal tersebut adalah apabila penurunan akreditasi disebabkan oleh satu hal, misalnya sengketa antara yayasan dengan rektorat. Tentunya hal tersebut lebih mudah untuk dirumuskan sebagai penyebab turunnya nilai akreditasi, atau bahkan muncul sanksi berupa pembekuan program studi atau perguruan tinggi hingga pencabutan izin.

KESIMPULAN

Perguruan Tinggi bertanggung jawab terhadap kerugian yang timbul akibat turunnya nilai akreditasi program studi maupun nilai akreditasi perguruan tinggi selama dapat dibuktikan bahwa terdapat kesalahan yang dilakukan oleh pengelola perguruan tinggi atau adanya sengketa antara perguruan tinggi dengan yayasan. Mahasiswa yang dirugikan dengan turunnya nilai akreditasi program studi atau perguruan tinggi dapat

¹⁴ Febby Fajrurrahman "Penerapan Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Sebagai Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2019, h.210

mengajukan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum melalui Pengadilan Negeri, atau mengajukan gugatan *Onrechtmatige Overheidsdaad* pada PTUN.).

SARAN

Perguruan tinggi harus mematuhi ketentuan dalam SN DIKTI dan diupayakan untuk melampauinya agar terhindar dari pertanggungjawaban atas turunnya nilai akreditasi program studi maupun akreditasi perguruan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002
- M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988
- Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan kesepuluh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984

JURNAL

- Febby Fajrurrahman “Penerapan Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Sebagai Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2019

PERATRAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821)
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301)
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5336)
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
- Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi