

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Universitas Borneo Tarakan (UBT) merupakan perguruan Tinggi Swasta Nasional yang berkedudukan di kota Tarakan yang terletak di wilayah Utara Propinsi Kalimantan Timur, dan merupakan salah satu beranda Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). UBT juga terletak pada wilayah perbatasan Indonesia dengan Malaysia (Sabah) dan Philipina, yang secara Geo-Politik dan Geo-Ekonomi letak UBT ini memiliki peranan yang sangat penting dan strategis. Faktor geografis di posisi perbatasan ini akan sangat menentukan kesan kuat bagi negara tetangga terhadap gambaran kondisi pendidikan di Indonesia. Provinsi Kalimantan Timur berada di pulau Kalimantan yang memiliki sebutan lain yaitu “Borneo”, dengan luas sekitar¹ 750.000 km² yang mencakup tiga negara (Indonesia, Malaysia dan Brunai Darussalam), merupakan pulau terbesar ketiga di dunia, setelah Greenland New Guinea.

Keinginan masyarakat di wilayah utara Kalimantan Timur untuk memiliki sebuah Perguruan Tinggi Negeri telah mengemukakan jauh sebelum berdirinya Universitas Borneo. Keinginan itu bukanlah sekedar bersifat.

Simbolik tetapi lebih bersifat kebutuhan dan kewajiban yang strategis untuk mengejar ketertinggalan, kesejahteraan dan meningkatkan jiwa patriotisme anak bangsa di wilayah perbatasan dalam rangka memperkuat ideologi, politik, sosial,

¹ Sumber data studi pengembangan UBT

budaya, pertahanan, keamanan serta menjaga harga diri bangsa melalui peningkatan mutu sumberdaya manusia dalam pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengkaji berbagai pertimbangan yang substansial, rasional dan objektif di atas, maka didapatkan fakta yang tidak terelakan lagi bahwa mendirikan Perguruan Tinggi Negeri di wilayah utara Kalimantan Timur adalah suatu kebutuhan dan kewajiban bangsa Indonesia yang sangat penting.

Landasan idieal perubahan UBT menjadi Perguruan Tinggi Negeri (PTN) adalah Pancasila dan landasan konstitusional Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan landasan operasionalnya meliputi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan pembangunan nasional dan pendidikan nasional, yaitu:

1. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,
2. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) Tahun 2005-2025,
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi yang telah dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan kemudian dirubah kembali menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;
4. Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2000 tentang dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia,

5. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategis Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia,
6. Keputusan Mendiknas RI Nomor 234/U/2000 tentang Pedoman Pendirian Perguruan Tinggi.
7. Pembangunan Nasional yang telah dilakukan selama ini secara umum telah mampu meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, namun demikian pembangunan tersebut ternyata menimbulkan kesenjangan perkembangan antara wilayah. Pada beberapa wilayah ketimpangan pembangunan telah berakibat langsung pada munculnya semangat kedaerahan yang pada titik yang paling ekstrim diwujudkan dalam bentuk gerakan separatisme. Sementara upaya-upaya percepatan pembangunan pada wilayah yang sangat relatif masih tertinggal tersebut, hasilnya masih belum dapat sepenuhnya dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut.

UBT lahir dan berkembang sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi serta tuntutan masyarakat yang selalu ingin meningkatkan kemampuan agar dapat menyesuaikan diri dengan pengembangan tersebut, dalam hal ini bisa ditinjau dari sisi potensi wilayah UBT yang berada pada wilayah yang memiliki potensi besar dalam sektor pertambangan, perikanan, pertanian, kehutanan, perkebunan, industri, jasa dan perdagangan dan dipandang perlu untuk dikembangkan. Diantara beberapa perguruan tinggi yang ada di wilayah utara

Kalimantan Timur, UBT memiliki peluang yang cukup besar untuk memberikan jaminan mutu dan kualitas pendidikan.²

Kota Tarakan dan sekitarnya tempat dimana UBT berada sedang dalam mengalami pertumbuhan yang cukup pesat ditandai dengan pertumbuhan pembangunan fisik, jumlah penduduk, dan sarana prasarana yang semakin lengkap. Hal ini akan menambah daya tarik dan menjadikan suasana yang kondusif bagi mahasiswa untuk menuntut ilmu. Gagasan untuk menyediakan layanan pendidikan tinggi yang berkualitas bagi masyarakat di wilayah utara Kalimantan Timur pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya diprakarsai oleh Pemerintah Kota Tarakan bersama sejumlah tokoh masyarakat Kota Tarakan. Untuk dapat mendirikan Lembaga Pendidikan Tinggi, yang kemudian lahir dengan nama Universitas Borneo Tarakan (UBT). Pemerintah kota Tarakan menghimpun sejumlah tokoh masyarakat dan mendirikan Yayasan yang akan menjadi badan penyelenggara bagi lembaga pendidikan tinggi yang akan didirikan. Pemerintah Kota Tarakan dan sejumlah tokoh masyarakat tersebut bertindak sebagai Badan Pendiri Yayasan Pinekendi dan selanjutnya mendirikan UBT pada tanggal 30 maret 2000 berdasarkan Surat Keputusan Yayasan Pinekendi Nomor : 011/YP/TRK/III/2000. Secara resmi, UBT mulai menyelenggarakan kegiatan operasional pada tanggal 5 juni 2001, sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor: 37/D/O/2001 dan mulai menyelenggarakan kegiatan belajar mengajar serta kegiatan akademik lainnya pada

² Naskah Akademik Pengusulan Penegeirian Univeritas Borneo, Tahun 2008

tahun akademik 2001/2002. Perubahan status UBT menjadi Perguruan Tinggi Pemerintah resmi disahkan dan ditetapkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2010 tentang Pendirian Universitas Bangka Belitung, UBT, dan Universitas Musamus. UBT terdiri dari 7 fakultas berdasarkan ijin dari Kemendiknas yaitu :

1. Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan (Program Studi Budidaya Perarian dan Manajemen Sumber Daya Perairan);
2. Fakultas Pertanian (Program Studi Agronomi dan Agrobisnis);
3. Fakultas Teknik (Program Studi Teknik Sipil dan Teknik Elektro);
4. Fakultas hukum (Program Studi ilmu Hukum);
5. Fakultas Ekonomi (Manajemen dan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan);
6. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (Program Studi Biologi, Matematik; Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Bimbingan Konseling dan Pendidikan Guru Sekolah Dasar);dan
7. Fakultas Kesehatan (Program Diploma III Ilmu Keperawatan dan Ilmu Kebidanan.

UBT Tarakan sebagai salah satu perguruan tinggi negeri yang baru diresmikan tentunya membutuhkan langkah percepatan dalam penyesuaian sistem manajemen perguruan tinggi dan penyelenggara Tri Dharma Perguruan Tinggi yang berkualitas. Untuk itu UBT perlu melakukan pengembangan mutu sistem manajemen pengelolaan Sumber Daya Manusia. Prioritas pada bidang SDM menjadi penting, mengingat perubahan proses kerja perlu diikuti dengan landasan kebijakan yang baik dan harus diikuti pula dengan kemampuan SDM yang sesuai

dengan tuntutan pekerjaan yang ada. Dengan melihat kenyataan dan memperhatikan beberapa aspek penting dalam SDM, mulai dari jumlah pegawai, sebaran usia pegawai, tingkat pendidikan pegawai, tingkat keahlian yang diperlukan, hingga lama kerja pegawai. Dalam perubahan status sebagai perguruan tinggi negeri yang baru tentunya akan berpengaruh tidak hanya dalam penyerahan aset pada negara berupa lahan, sarana prasarana, bangunan maupun mahasiswanya yang tentunya sangat pasti statusnya ketika mereka dinyatakan lulus sebagai mahasiswa dalam kelulusannya berasal dari perguruan tinggi negeri yang setara, tidak jauh dengan lulusan perguruan tinggi negeri yang telah lama dan sudah maju. Akan tetapi lain halnya dengan status kepegawaian yang diharuskan mengikuti aturan yang telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

Perubahan status UBT tentunya tidak hanya institusinya saja yang diakui sebagai milik negara akan tetapi seharusnya secara keseluruhan termasuk para pegawainya diakui sebagai milik negara (Pegawai Negeri). Namun pada kenyataannya yang diakui oleh negara hanya asetnya saja sebagai barang milik negara, hal ini tentunya sangat tidak menguntungkan dan tidak adil bagi semua pegawai di lingkungan Universitas Borneo. Apalagi jika dibandingkan dengan beberapa perguruan tinggi swasta yang lebih dulu telah di resmikan oleh pemerintah sebagai perguruan tinggi negeri, seperti Universitas Malikussaleh (Aceh), Universitas Trunojoyo Bangkalan (Madura) dan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Banten), dan berdasarkan

³ Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2010 pasal 5 poin a,

kenyataan bahwa para pegawainya diakomodir untuk diangkat sebagai pegawai negeri walaupun secara bertahap.

⁴Kondisi kepegawaian pada UBT saat peralihan status terbagi dalam 3 (tiga) kategori dengan skala prioritas dilihat dari sebaran latar belakang pendidikan, klasifikasi pegawai baik tenaga dosen maupun tenaga penunjang kependidikan UBT dan berdasarkan usia yaitu :

1. Usia diatas 40 s/d 50 tahun
2. Usia dibawah 40 s/d 35 tahun
3. Usia diatas 18 s/d 35 tahun

Dalam suatu perubahan kita tidak bisa melupakan yang namanya sejarah karena dari sejarah itulah adanya perubahan, demikian juga halnya dengan perubahan status UBT dari swasta menjadi perguruan tinggi pemerintah (PTN). Melihat dari kondisi status kepegawaian UBT yang diawal berdirinya berstatus sebagai pegawai tetap yayasan dengan mendapatkan hak-hak yang memang hak mereka sebagai tenaga kerja yang telah jelas tertuang dalam peraturan ketenaga kerjaan dan dengan kewajiban dapat diperoleh namun ketika berubah status tidak mempunyai kekuatan hukum yang menjamin apakah nantinya bisa diakui sebagai calon pegawai negeri sipil sampai terangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil Pusat, ataukah akan dibuatkan suatu kebijakan dalam bentuk peraturan pemerintah yang dapat mengatur dan dapat mengatasi permasalahan status kepegawaian mereka sehingga mempunyai kekuatan hukum dalam hak dan kewajiban yang sama.

⁴ Sumber data Kepegawaian Universitas Borneo Tarakan, Tahun 2010

Perubahan status ini menimbulkan berbagai sikap dan reaksi individu yang bermacam-macam dengan tingkat dukungan yang bervariasi. Ada individu yang berpartisipasi penuh terhadap perubahan ini sampai dengan individu yang mengabaikan/antipati terhadap perubahan status UBT menjadi Negeri. Reaksi atau sikap tersebut secara garis besar dapat dibedakan antara individu yang mendukung perubahan dan individu yang tidak mendukung. Proses perubahan serta reaksinya perlu dipahami untuk dapat memiliki kesiapan menghadapi perubahan tersebut. Kesiapan ini tidak hanya diperlukan organisasi (dalam hal ini UBT), tetapi juga oleh Sumber Daya Manusianya (dalam hal ini Dosen dan karyawan) karena sikap dan reaksi manusia terhadap perubahan turut mempengaruhi efektivitas perubahan itu sendiri, baik bagi individu itu sendiri maupun bagi organisasi. Perhatian pada manusia tampaknya memang harus diberikan karena hanya manusia yang dapat membuat terjadinya suatu perubahan. Selain itu pula, hanya manusia pula yang dapat berpengaruh pada sukses atau tidaknya suatu perubahan tersebut.

Jika dicermati fungsi mekanisme perubahan status Universitas Borneo dari Swasta ke Universitas Negeri posisi vital dalam mewujudkan tatanan penyelenggaraan pendidikan yang baik, dan oleh karena itu pulalah maka dirasakan perlu untuk mengadakan penelitian yang mendalam (studi kritis) tentang perlunya mekanisme penempatan status kepegawaian sebagai asas umum dalam menciptakan penyelenggaraan kedisiplinan kepegawaian UBT berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Bertitik tolak dari fakta dan kenyataan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan penulisan ilmiah dengan menyingkap dan

menganalisisnya secara mendalam dengan penekanan yang diarahkan kepada peningkatan Mekanisme Perubahan Status Universitas Terhadap Kepegawaian.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan kajian karena sepengetahuan penulis belum ada yang menelaahnya, terutama bila dikaitkan dengan suasana dan nuansa tuntutan tatanan Pemerintahan yang Baik dan Bersih (*Good Governance and Clean Government*). Penulisan dan penganalisaan mempedomani teori-teori menurut Ilmu Hukum Administrasi Negara, dikaitkan dengan aspek normatif dari berbagai ketentuan peraturan perundangan dengan judul “***IMPLIKASI PERUBAHAN STATUS UBT TERHADAP STATUS KEPEGAWAIAN DI UBT***”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses perubahan UBT menjadi Perguruan Tinggi Negeri ?
2. Bagaimana kedudukan pegawai non-PNS pada UBT setelah perubahan status perguruan tinggi ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui, memahami dan memberikan kontribusi keilmuan terkait perkembangan hukum administrasi negara yang berkaitan dengan pegawai non-PNS dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami kedudukan hukum pegawai non-PNS dari peralihan status kelembagaannya dalam sistem kepegawaian di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ada beberapa manfaat yang diperoleh, yaitu:

- a. Diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa masukan terhadap penyelenggaraan sistem kepegawaian di UBT khususnya terkait dalam hal pengangkatan pegawai non-PNS.
- b. Diharapkan dapat memberikan masukan

E. Kajian Pustaka

1. Pengertian Perubahan

Berikut ini adalah beberapa definisi mengenai pengertian perubahan, diantaranya:

“Perubahan adalah proses dari suatu organisasi yang bergerak dari keadaan sekarang menuju ke keadaan yang diinginkan di masa yang akan datang, dengan maksud untuk meningkatkan efektifitas organisasi tersebut”⁵ Sedangkan menurut *Cook et al* menjelaskan bahwa :“ *perubahan adalah proses dimana kita berpindah dari kondisi yang berlaku menuju ke kondisi yang diinginkan, yang dilakukan oleh para individu, kelompok-kelompok serta organisasi-organisasi dalam hal bereaksi terhadap kekuatan-kekuatan dinamik “internal maupun eksternal”*”⁶

Menurut Wibowo dalam bukunya *Manajemen Perubahan*, perubahan adalah“ *perubahan adalah transformasi dari keadaan sekarang menuju keadaan*

⁵ A min Widjaja tunggal, 2007, “Change Management” Harvarindo, jakarta, Hal 1

⁶ J. Winardi, 2005, “Manajemen Perubahan” Cetakan Ketiga, Perdana Media Group, Jakarta, Hal 39

yang diharapkan di masa yang akan datang, suatu keadaan yang lebih baik”⁷

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perubahan merupakan upaya agar proses transformasi tersebut berlangsung dalam waktu yang relatif cepat dengan kesulitan-kesulitan seminimal mungkin. Pemerataan dalam kesempatan untuk mendapatkan hak yang sama dalam setiap warga negara sudah jelas tertuang dalam Pancasila dan pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Ditinjau dari sisi penyelenggaraan UBT sejak awal berdiri hingga sekarang dapat terselenggara dengan lebih baik dikarenakan peranan dari pemerintah dalam hal ini pemerintah Kota Tarakan dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Tokoh Masyarakat. Kepercayaan dan harapan masyarakat terhadap pendidikan sangat tinggi. Dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi harus didukung juga oleh sumberdaya manusianya yang mampu dan untuk itu perlu dukungan dalam bentuk memberikan kesempatan kepada para pegawai di UBT diangkat sebagai calon pegawai negeri sipil dan selanjutnya diangkat sebagai pegawai negeri sipil sesuai peraturan yang berlaku.

F. Metode Penelitian Hukum

1. Pendekatan Masalah

Tipe penelitian dalam tesis ini adalah penelitian hukum empiris/sosiolegal dengan menggunakan pendekatan metode wawancara untuk mengetahui efektivitas dan dampak hukum dari adanya kebijaksanaan bagi kegiatan akademis perlu

⁷ Wibowo, 2006, "Manajemen Perubahan" PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal 1

dilakukan telaah yang mendalam mengenai peraturan di bidang tertentu yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi. Pembahasan masalah dalam penelitian hukum ini akan dilakukan secara kritis dengan menggunakan pendekatan hukum empiris, biasa disebut *socio-legal research* dan *anthrolegal research* atau juga dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum *nondoctrinal*, namun pada intinya adalah sebuah kegiatan pencarian data empiris. Dalam penelitian hukum empiris dapat dilakukan berbagai jenis penelitian, diantaranya penelitian berlakunya hukum dan penelitian yang bertujuan untuk mengidentifikasi hukum yang hidup.

1. Penelitian

Penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, yaitu melalui pendekatan dengan didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang ada dan masih berlaku serta bisa juga melalui pendekatan historis (*historical approach*) untuk dikaitkan dengan permasalahan yang dibahas. Selain itu penelitian ini juga menggunakan wawancara kepada responden (Pegawai UBT) maupun sumber terkait yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini jika ditinjau dari segi kekuatan yang mengikatnya terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang yang terkait,

b. Bahan Sekunder berupa semua publikasi tentang hukum bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum dan jurnal-jurnal.

3. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Pada penelitian ini perlu dilakukan telaahan yang mendalam mengenai perundang-undangan dibidang yang terkait dengan masalah yang dihadapi, yaitu implikasi perubahan status UBT terhadap status kepegawaian di UBT yang baru di Negerikan. Analisis masalah dalam penelitian hukum ini akan dilakukan secara kritis dengan menggunakan teori-teori hukum yang disusun secara sistematis dan teratur untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam tesis ini dan untuk memberikan kepastian dalam menentukan peralihan status. Untuk memperlancar pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan, pemerintah dapat mengangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil bagi mereka yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan Nasional (ayat 1) persyaratan, tata cara, dan pengangkatan langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.⁸

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan proposal tesis ini disusun dalam 4 (empat) bab yang dalam setiap babnya terdiri sub bab yang menjelaskan bagian-bagian dari permasalahan dalam penelitian tesis secara sistematis, yang terdiri dari :

⁸ Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2010

Bab I adalah pendahuluan yang merupakan pengantar secara keseluruhan dan garis besar tesis ini, yang memberikan gambaran secara umum tentang permasalahan yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya. Bab ini terdiri dari 6 (enam) sub bab, yaitu latar Belakang dan Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, *Metode Penelitian*, *Tinjauan Pustaka* dan Pertanggungjawaban Sistematika.

Bab II akan dibahas mengenai proses perubahan status UBT berikut peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah yang terkait.

Bab III menguraikan hasil penelitian dan pembahasan, dimana dalam bab ketiga ini akan diketahui keadaan dan Wilayah Tarakan, Sejarah Universitas Borneo Tarakan dan kedudukan pegawai non-PNS pada UBT setelah perubahan status perguruan tinggi.

Bab IV, adalah bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.