

# Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama Di UIN Perspektif Hukum Administrasi Negara

Bagas Suhardityo<sup>1\*</sup>, Harun<sup>2</sup>, Nunik Nurhayati<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Universitas Muhammadiyah Surakarta

Email: r100240003@ums.ac.id, harun130@ums.ac.id, nn123@ums.ac.id.

**Received:**  
20-10-2025

**Revised:**  
28-11-2025

**Accepted:**  
30-11-2025

**Published:**  
01-12-2025

**License:**

Copyright (c)  
2025 Bagas  
Suhardityo

This work is  
licensed under a  
Creative  
Commons  
Attribution-  
NonCommercial  
4.0 International  
License.



**Abstract:** *Governance at State Islamic Universities is greatly influenced by the clarity of the boundaries of authority between administrative and academic officials. This research arose due to differences in regulations between Law Number 20 of 2023 concerning the State Civil Apparatus and Law Number 12 of 2012 concerning Higher Education, which created unclear norms, resulting in overlapping authority and reducing institutional accountability. The purpose of this study is to examine the Authority of Primary Leadership Officials at State Islamic Universities from the perspective of state administrative law and to identify the need for norm reconstruction to strengthen the principles of Good University Governance. The method used in this study is a juridical-normative approach with qualitative analysis of regulations, academic literature, and empirical information related to management practices in the environment of State Islamic Universities. The findings of this study indicate that the inconsistency between the legal systems in the Civil Service Law and the Higher Education Law has caused disharmony between administrative management and academic freedom, thereby complicating the decision-making process and institutional accountability. Therefore, changes are needed in state administrative law that clearly define the boundaries of authority between structural and academic bodies, strengthen internal control mechanisms, and integrate the principles of transparency, accountability, effectiveness, and academic freedom into all aspects of university management. The implications of this study emphasize that regulatory harmonization and flexible institutional design are essential requirements for realizing professional and ethical university management that is in line with the spirit of bureaucratic reform and higher education autonomy in Indonesia.*

**Keywords:** *University Governance, Senior Executive Officials, State Administrative Law, Good University Governance.*

**Abstrak:** Tata kelola di Universitas Islam Negeri (UIN) sangat dipengaruhi oleh kejelasan batasan kewenangan antara pejabat administratif dan pejabat akademik. Penelitian ini dilakukan karena adanya disharmoni kewenangan pada Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang tentang Pendidikan Tinggi. Dampak atas disharmoni kewenangan tersebut berpotensi menghambat tata kelola pendidikan pada UIN. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama pada UIN dari sudut pandang hukum administrasi negara serta mengidentifikasi perlunya rekonstruksi norma guna memperkuat prinsip *Good University Governance* pada UIN. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-normatif dengan analisis kualitatif terhadap peraturan, literatur akademis, dan informasi empiris terkait praktik pembagian kewenangan di lingkungan Universitas Islam Negeri. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakselarasan antara sistem hukum pada Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dengan Undang-Undang Pendidikan Tinggi menimbulkan disharmoni antara

Bagas Suhardityo, Harun, Nunik Nurhayati

DOI: <https://doi.org/10.31599/sasana.v11i2.4567>

Available online at: <http://ejurnal.ubharajaya.ac.id/index.php/SASANA>

kewenangan pengelolaan administratif dan kebebasan akademik, sehingga menghambat proses pengambilan keputusan dalam tata kelola UIN. Oleh karena itu, diperlukan peninjauan kembali atas peraturan yang diberlakukan untuk memperjelas batas kewenangan antara Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama dengan pejabat akademik, memperkuat mekanisme kontrol internal, serta mengintegrasikan prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan kebebasan akademik dalam seluruh aspek pengelolaan universitas. Implikasi dari penelitian ini menegaskan bahwa penyalarsan regulasi dan desain institusi yang fleksibel adalah syarat penting untuk mewujudkan pengelolaan universitas yang profesional, berintegritas, dan sejalan dengan semangat reformasi birokrasi serta otonomi pendidikan tinggi di Indonesia.

**Kata kunci:** Tata Kelola Universitas, Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama Hukum Administrasi Negara, Good University Governance.

## I. PENDAHULUAN

Universitas Islam Negeri merupakan salah satu pilar pendidikan di bawah Kementerian Agama yang fokus penyelenggaraannya pada bidang keagamaan dan ilmu pengetahuan terkait. Kencendrungan masyarakat atas penyelenggaraan pendidikan agama saat ini semakin bertambah. Penyelenggaraan pendidikan agama harus selaras dengan kebutuhan masyarakat, sehingga dalam tata kelolanya harus sesuai. Salah satu faktor yang sangat penting untuk meningkatkan kualitas dan hubungan pengembangan pendidikan agama adalah tata kelola yang baik<sup>1</sup>. Pelaksanaan pengelolaan institusi pendidikan harus dilakukan dengan cara yang terencana supaya sasaran itu bisa tercapai. Penyelenggaraan fungsi tersebut memerlukan tata kelola yang efektif agar tujuan pendidikan dapat tercapai. Dalam konteks administrasi publik, tata kelola yang baik merupakan faktor kunci untuk memastikan proses organisasi berjalan selaras dengan kebutuhan masyarakat.

Salah satu komponen penting dalam tata kelola adalah struktur organisasi. Angelo J. Gonzales menyampaikan bahwa Organisasi merupakan suatu struktur sosial yang terdapat pendelegasian tugas serta kejelasan tujuan untuk mencapai target<sup>2</sup>. Target yang dimaksud adalah suatu tindakan nyata dalam melaksanakan suatu program. Penekanan yang serupa disampaikan oleh Muhammad Muspawi dalam studinya yang menyatakan bahwa susunan organisasi dapat memengaruhi sasaran atau target yang ingin diraih<sup>3</sup>. Jika

<sup>1</sup> Moh Asror, M Yunus Abu Bakar, and Ah Zakki Fuad, 'Modernisme Pendidikan Islam Dalam Pemikiran Mahmud Yunus : Analisis Dan Relevansinya Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan Islam Indonesia Era Society 5 . 0', 8.1 (2023) <[https://doi.org/10.25299/al-thariqah.2023.vol8\(1\).11693](https://doi.org/10.25299/al-thariqah.2023.vol8(1).11693)>.

<sup>2</sup> Ilham Ansori Hasibuan and others, 'MEMBANGUN ORGANISASI FORMAL : TAHAPAN STRATEGIS KEMENAG DALAM MENINGKATKAN', 1 (2024), 128–53.

<sup>3</sup> Ika Nurul Iza, Muhammad Muhtaba Habibi, and Didik Sukriono, 'Penerapan Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Desa Tempursari Kecamatan Tempursari Kabupaten Lumajang', *Jurnal Civic Hukum*, 7.4 (2022), 88–99.

keselarasan dalam struktur organisasi ini tercapai maka dapat dipastikan organisasi akan berjalan baik dan meminimalisir terjadinya gesekan pengelolanya.

Struktur organisasi adalah elemen penting dalam perubahan birokrasi yang berfungsi sebagai panduan dalam menata tugas dan tanggung jawab setiap anggota. Cakupan organisasi meliputi pembagian dalam unit kerja, alokasi tugas, serta tingkatan kekuasaan<sup>4</sup>. Struktur tersebut menjelaskan bahwa terdapat hubungan timbal balik yang teratur. Dalam berbagai situasi, struktur organisasi dapat berpengaruh terhadap motivasi kerja anggotanya untuk mencapai karir yang terarah. Selanjutnya, dengan adanya susunan jelas dalam struktur organisasi, dapat meminimalisir konflik di dalam organisasi<sup>5</sup>.

Dalam upaya menciptakan pengelolaan yang efektif, Kementerian Agama melalui Peraturan Menteri Agama (PMA) menentukan kerangka hukum yang memposisikan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (PPTP) sebagai salah satu elemen struktural utama di dalam Universitas Islam Negeri. PPTP memiliki peran sebagai pemimpin administrasi yang bertanggung jawab atas penyusunan dan pelaksanaan kebijakan teknis, pengaturan administrasi, serta pengawasan pelaksanaan tugas operasional di perguruan tinggi. Dengan demikian, keberadaan PPTP mendukung UIN untuk menjalankan otonomi organisasi dengan cara yang profesional dan bertanggung jawab, sekaligus memastikan bahwa pelaksanaan berjalan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Di UIN, tugas PPTP lebih banyak terarah pada kegiatan administratif internal. Tugas mereka meliputi pengawasan pelaksanaan kegiatan, penyusunan dokumen anggaran, dan pembuatan laporan pertanggungjawaban. PPTP juga berada di bawah Rektor/Wakil Rektor yang memiliki wewenang akademik dan manajerial. Hal ini membuat ruang lingkup PPTP terbatas pada fungsi operasional di kampus serta koordinasi internal saja. Berbeda dengan lembaga non-universitas yang berada di bawah Kementerian Agama, yang sering memberikan PPTP otoritas administratif yang lebih luas, seperti pengelolaan dan pengadaan yang berdampak pada tingkat regional atau nasional serta koordinasi antar unit pemerintah. Dengan demikian, perbedaan utama terletak pada ruang lingkup kewenangan antara kampus secara internal dengan kewenangan yang meluas ke luar unit kerja dan posisi subordinasi terhadap pimpinan institusi akademik di UIN.

---

<sup>4</sup> Eddy Setyanto, dkk. *Manajemen Organisasi*. Kabupaten Banjar: Ruang Karya, 2024.

<sup>5</sup> Ganis Aliefiani Mulya Putri, Srirahayu Putri Maharani, and Ghina Nisrina, 'Literature View Pengorganisasian: Sdm, Tujuan Organisasi Dan Struktur Organisasi', *Jurnal Ekonomi Manajemen Sistem Informasi*, 3.3 (2022), 286–99 <<https://doi.org/10.31933/jemsi.v3i3.819>>.

Tata kelola yang baik tidak terlepas dari objek kajian Hukum Administrasi Negara. Cakupan administrasi dalam perwujudan tata kelola pada Universitas Islam Negeri mendudukan PPTP sebagai pejabat tata usaha. Sebagai pejabat tata usaha Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama merupakan pejabat struktural pada Universitas Islam Negeri. Pada bidang administrasi pejabat struktural memiliki kewenangan yang cukup luas yang tergolong majemuk. Kedudukan PPTP dalam membidangi administasi kerap bersinggungan dengan Rektor dan Wakil Rektor. Meskipun PPTP merupakan Jabatan Eselon 2, namun kedudukan PPTP di UIN tidak selaras dengan posisi PPTP pada instansi selain Universitas di bawah Kementerian Agama. Wewenang PPTP pada Universitas hanya terbatas pada pengelolaan administrasi dan ketata usahaan, sementara PPTP di luar Universitas, memiliki kewenangan yang lebih lebih luas yang mencakup tingkat nasional dan regional dalam suatu wilayah.

Kewenangan PPTP pada UIN memiliki potensi tumpang tindih dengan Pimpinan lainnya. Selain itu terdapat tumpang tindih tugas antara pejabat struktural dan pimpinan UIN lainnya yang menyebabkan disharmoni dalam manajemen tata kelola dan pengambilan keputusan. Tumpang tindih kewenangan yang dimaksud berdampak pada kebijakan yang multitafsir. Penafsiran yang beragam meyebabkan kebingungan pegawai dalam melaksanakan perintah yang dimaksud. Selain itu disharmoni yang muncul berdampak pada ketidak konsistenan pimpinan, sehingga pelaksanaan kebijakan tidak selaras. Demikian juga pada pengambilan keputusan, disharmoni yang timbul mengakibatkan terlambatnya pengambilan keputusan karena kesepakatan sulit. Dengan demikian, tumpang tindih kewenangan ini bukan hanya persoalan teknis administratif, tetapi juga menyangkut keseimbangan otoritas antara kepemimpinan akademik dengan kepemimpinan birokrasi. Apabila tidak dikelola dengan sinergi, situasi tersebut berisiko menimbulkan friksi kelembagaan, keterlambatan dalam implementasi kebijakan, serta menurunkan daya adaptif UIN terhadap tuntutan perubahan eksternal.

## **II. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan doktrinal dan konseptual dengan metode kualitatif melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier meliputi literatur hukum, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan yang mengatur

kewenangan PPTP di UIN, dan dokumen relevan lainnya<sup>6</sup>. Sedangkan bahan hukum sekunder mencakup literatur hukum, jurnal ilmiah, dan pendapat para ahli Hukum Administrasi Negara, serta bahan tersier berupa kamus, ensiklopedia, dan indeks hukum. Analisis dilakukan secara interpretatif untuk menafsirkan norma hukum yang relevan, komparatif untuk membandingkan pengaturan kewenangan antara UU ASN dan UU Pendidikan Tinggi beserta regulasi turunannya, serta deskriptif-kritis untuk mengevaluasi kesesuaian konsep kewenangan struktural PPTP dengan prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara. Metode ini dipilih karena peneliti ingin mengetahui kewenangan struktural PPTP pada UIN dengan pendekatan perundang-undangan terkhusus prespektif Hukum Administrasi Negara. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik kepustakaan dilakukan dengan cara meneliti bahan sekunder<sup>7</sup>. Pendekatan undang-undang (statute approach) digunakan dalam menelaah disharmoni regulasi yang berdampak pada struktur organisasi UIN, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep kewenangan administratif, good university governance, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Melalui metode ini, penelitian diharapkan mampu memberikan perspektif HAN yang komprehensif serta menjelaskan urgensi penataan kewenangan struktural dalam tata kelola UIN.

### **III. PEMBAHASAN**

#### **A. Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama pada UIN**

Rangkaian kegiatan birokrasi dalam pemerintahan tidak terlepas dari aturan-aturan administrasi. Hukum Administrasi Negara mengatur tentang hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau subyek hukum lainnya. Hukum Administrasi Negara, yang menurut Utrecht mencakup keseluruhan norma pengaturan hubungan antara negara dan badan hukum lainnya dalam pelaksanaan tugas negara, memainkan peran penting dalam menjaga agar birokrasi kementerian dan kelembagaan pemerintahan tegak lurus terhadap norma-norma administrasi<sup>8</sup>. Dalam konteks kelembagaan pendidikan tinggi keagamaan, HAN berfungsi sebagai mekanisme kontrol agar pelaksanaan kewenangan birokrasi tetap sejalan dengan asas legalitas, transparansi, dan akuntabilitas<sup>9</sup>. Secara teoritik, struktur

---

<sup>6</sup> Siti Hidayati, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)', *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3.2 (2019), 224–41 <<https://doi.org/10.23920/jbmh.v3n2.18>>.

<sup>7</sup> Salim HS, dkk. Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi. Jakarta: Rajawali Press, 2016.

<sup>8</sup> Dian Susiani, Hukum Administrasi Negara. Jember: Pustaka Abadi, 2019

<sup>9</sup> Syabran Jabar and Aldri Frinaldi, 'Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara', 2 (2024), 720–28.

kementerian dan unit turunannya bekerja berdasarkan prinsip birokrasi rasional Max Weber yang menuntut kejelasan hierarki, pembagian tugas, dan limitasi kewenangan. Oleh karena itu, norma administrasi menjadi fondasi dalam membangun pola hubungan kewenangan antara pejabat birokratis dan pemimpin akademik perguruan tinggi.

Pentingnya struktur kelembagaan yang ideal pada kementerian yang memiliki susunan organisasi dan fungsi yang efisien, yang mampu merespons dinamika pemerintahan tanpa kehilangan akuntabilitas. Penataan struktur organisasi di kementerian perlu dilandasi asas efisiensi, efektivitas, serta integrasi antar-unit dalam analisis terhadap reformasi birokrasi kementerian<sup>10</sup>. HAN mengatur peran kementerian sebagai alat pelaksana kekuasaan negara yang memegang tatanan hukum. Misalnya, pemerintah pusat melalui kementerian harus menjamin bahwa kebijakan otonomi daerah tetap konsisten dengan visi nasional sebagaimana dijelaskan dalam konteks fungsi HAN terhadap pemerintahan daerah<sup>11</sup>. HAN menetapkan kerangka pengawasan terhadap pelayanan publik yang dijalankan oleh kementerian, termasuk melalui penerapan Asas-Asas *good university governance*, kewajiban pelayanan minimal, serta penyediaan mekanisme keberatan atau pengaduan bagi masyarakat. Kerangka ini memberikan kepastian hukum sekaligus sarana kontrol atas akurasi dan profesionalisme dalam pelayanan kementerian<sup>12</sup>. HAN juga menjadi payung bagi perumusan dan penggunaan Peraturan Menteri sebagai bagian dari sistem hierarki norma dalam pemerintahan presidensial. Peraturan tersebut mendukung pelaksanaan teknis kebijakan kementerian namun tetap berada di bawah payung hukum yang memadai<sup>13</sup>.

Dalam kerangka HAN, lemahnya penyelarasan antara regulasi pendidikan tinggi dan regulasi kepegawaian memunculkan disharmoni tata kelola misalnya ketidaksinkronan tujuan akademik dan aturan administratif yang tercermin dalam perubahan besar kebijakan ASN seperti UU No. 20 Tahun 2023 dan arah politik hukum pendidikan tinggi yang mendorong intervensi birokratis berlebih, regulasi tumpang tindih, serta mekanisme pengawasan yang mekanis dan tidak adaptif terhadap kebutuhan akademik. Dampak praktik tersebut sejalan dengan literatur principal-agent yang menunjukkan bagaimana

<sup>10</sup> Adam Setiawan, 'Analisis Yuridis Terhadap Penataan Struktur Organisasi Kementerian Dalam Rangka Peningkatan Reformasi Birokrasi', *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 10.2 (2021), 117–42 <<https://doi.org/10.14421/sh.v10i2.2313>>.

<sup>11</sup> Asrul Asrul, 'Fungsi Hukum Administrasi Negara Bagi Pemerintahan', *Juripol*, 5.2 (2022), 464–70 <<https://doi.org/10.33395/juripol.v5i2.11784>>.

<sup>12</sup> Zainuddin, 'Hukum Administrasi Negara Dalam Pengawasan Dan Pengendalian Pelayanan Publik', *Seminar Nasional Hukum, Sosial Dan Ekonomi*, 5.1 (2022), 390–95.

<sup>13</sup> Ridwan, 'Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial The Existence and Urgency of Ministry', *Jurnal Konstitusi*, 18.4 (2021), 829–45.

banyaknya prinsipal yang memberi instruksi berbeda memperlemah otonomi agen. Pada konteks UIN hal ini memperkuat multiple principal problem, sehingga perguruan tinggi harus menyeimbangkan tuntutan yang tidak selalu seragam dan menurunkan responsivitas akademik.. Kegagalan ini mengakibatkan sulit terpenuhinya prinsip *good university governance* dan mempertahankan otonomi operasional<sup>14</sup>.

Lembaga pendidikan keagamaan memiliki fungsi strategis sebagai pemikul tugas pedagogis sekaligus pembentuk moral-spiritual bangsa.<sup>15</sup> Hal ini selaras dengan tata kelola institusi menjadi krusial agar proses pendidikan berjalan konsisten dengan visi pendidikan nasional. Kompleksitas pemangku kepentingan dalam organisasi universitas menimbulkan kebutuhan untuk merancang struktur kewenangan dan alur komunikasi yang jelas guna menghindari konflik peran. Dalam perspektif teori organisasi, kerumitan ini sering menjadi sumber ketidakefisienan dan risiko distorsi informasi, khususnya ketika unit administratif dan akademik tidak terhubung melalui mekanisme koordinasi yang memadai<sup>16</sup>.

Tata kelola pendidikan sebagai sistem pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan menjadi semakin penting dalam universitas keagamaan. Transformasi kelembagaan seperti penerapan status Badan Layanan Umum (BLU) menuntut penguatan prinsip-prinsip *good university governance* yang meliputi akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan efektivitas<sup>17</sup>. Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang organisasi dan tata kerja menjadi instrumen hukum yang menentukan struktur hubungan kewenangan di universitas. Namun, variasi pola tata kelola antar UIN menunjukkan bahwa standar GUG belum sepenuhnya seragam, sehingga pelaksanaan kewenangan sering bertumpu pada interpretasi birokrasi masing-masing perguruan tinggi.<sup>18</sup>

Implementasi tata kelola berbasis *good university governance* terbukti memperkuat efektivitas organisasi perguruan tinggi keagamaan. Namun, inti persoalan tata kelola

<sup>14</sup> Ismet Sulila, 'The Effect Transparency, Accountability, Responsibility, Independency and Fairness on the Governance Performance of State Universities in Indonesia', *Journal of Public Administration and Governance*, 12.1 (2022), 142 <<https://doi.org/10.5296/jpag.v12i1.19493>>.

<sup>15</sup> Bahrudin Yusuf and Moh Harun Al Rosid, 'Peran Pendidikan Islam Berbasis Pesantren Dalam Membangun Karakter Religius Siswa Di MA NU TBS Kudus', *Media Manajemen Pendidikan*, 8.1 (2025), 129–40.

<sup>16</sup> Fatimatul Habibah Machi Puspa Dewi and others, 'Perencanaan Strategis Dan Tata Kelola Lembaga Pendidikan Yang Terukur', *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3.2 (2025), 1013–24 <<https://doi.org/10.61104/alz.v3i2.1230>>.

<sup>17</sup> Novardy, 'Tata Kelola Badan Layanan Umum Di Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri Berbasis Good Governance', 2025, 341–60.

<sup>18</sup> Bart Voorn, Marieke van Genugten, and Sandra van Thiel, 'Multiple Principals, Multiple Problems: Implications for Effective Governance and a Research Agenda for Joint Service Delivery', *Public Administration*, 97.3 (2019), 671–85 <<https://doi.org/10.1111/padm.12587>>.

bukan hanya pada sistem, melainkan pada kejelasan kewenangan. Berdasarkan teori kewenangan Philipus M. Hadjon, atribusi, delegasi, dan mandat harus dibedakan dengan jelas<sup>19</sup>. Dalam struktur UIN, PPTP bertindak sebagai penerima mandat administratif dari Rektor. Ketidakjelasan pemisahan fungsi antara kewenangan strategis Rektor dan fungsi teknis PPTP berpotensi menciptakan konflik organisasi.

Dalam struktur organisasi UIN, PPTP memang berfungsi sebagai jembatan antara kebijakan strategis dan pelaksanaan operasional tetapi praktik di banyak PTKIN menunjukkan irisan tugas yang nyata antara ranah administrasi umum, keuangan, dan sumber daya milik PPTP dengan fungsi Wakil Rektor, sehingga menimbulkan konflik kewenangan yang menghambat efektivitas organisasi. Penelitian dan kajian tata kelola pendidikan di Indonesia menyorot masalah tumpang tindih regulasi dan sektoralitas pembuatan aturan sebagai penyebab utama disharmoni kewenangan di institusi publik, termasuk perguruan tinggi negeri keagamaan<sup>20</sup>. Teori hierarki norma menurut Hans Kelsen direkomendasikan dalam literatur administrasi hukum sebagai dasar normatif untuk membatasi dan mensinkronkan tugas pokok dan fungsi, sehingga aturan turunan tidak bertentangan atau saling menutupi; penerapan prinsip ini pada level internal universitas (mis. penajaman peraturan senat, rektorat, dan unit kerja) dapat memperjelas delegasi kewenangan dan mekanisme akuntabilitas<sup>21</sup>. Selain itu, studi *good university governance* menegaskan bahwa penataan ulang tupoksi yang didukung regulasi internal yang konsisten dan mekanisme pengawasan administratif yang jelas meningkatkan kinerja institusi dan mengurangi gesekan birokratis yang merupakan sebuah temuan yang relevan ketika UIN menyusun renstra dan peraturan pelaksana pasca-alih status<sup>22</sup>.

Konstruksi kewenangan menjadi semakin rumit karena kedudukan PPTP sebagai pejabat eselon II yang diangkat dan diberhentikan langsung oleh Menteri Agama. Posisi ini sejajar dengan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama sehingga menciptakan potensi rivalitas fungsi dan loyalitas ganda. Praktik delegasi kewenangan melalui Keputusan Menteri Agama dapat menambah ambiguitas norma apabila tidak diikuti harmonisasi aturan. Dalam perspektif Kelsen, ketidakharmonisan antara PMA, KMA, dan

<sup>19</sup> Syofina Dwi Putri Aritonang, 'Tinjauan Yuridis Konflik Relokasi Warga Di Pulau Rempang Berdasarkan Perspektif Teori Kewenangan Hukum', 2023, 472–83.

<sup>20</sup> Pandu Aryo Bismo, 'THE URGENCY OF DEREGULATION TO MANIFEST SINGLE NATIONAL EDUCATION SYSTEM AS MANDATED IN', *Iblam Law Review*, 4.1 (2024), 14–25.

<sup>21</sup> Ihsanul Maarif, 'Strategies of Omnibus Law Under the Hierarchical Legislation Framework : A Review of Theoretical and Practical Implications', 5.1 (2024), 304–13.

<sup>22</sup> Putri Islami, 'Good University Governance In Higher Education: A Systematic Literature Review And Research Agenda', *Jurnal Maneksi*, 14.1 (2025), 129–39 <<https://www.scopus.com/>>.



peraturan pelaksana lainnya menimbulkan konflik normatif yang berdampak langsung pada jalannya administrasi.

Fenomena tumpang tindih kewenangan antara PPTP, Rektor, dan Wakil Rektor mencerminkan fungsi ganda antara kewenangan akademik dan administratif. Menurut kerangka teori otonomi perguruan tinggi diperlukan pemisahan jelas antara *governance* (penetapan kebijakan strategis) dan manajemen (pelaksanaan administratif)<sup>23</sup>, namun realitas di lapangan memperlihatkan Rektor yang seharusnya fokus pada kepemimpinan akademik kerap terlibat pada ranah teknis, sementara PPTP masuk ke ranah akademik akibat kebingungan delegasi tugas dan regulasi. Kondisi ini diperparah oleh ketentuan pengaturan jabatan pimpinan tinggi dan dinamika statuta serta Keputusan Rektor yang berbeda-beda antar perguruan tinggi. Sehingga rekomendasi normatif dan reformasi statuta serta penajaman tugas-fungsi diperlukan untuk mengembalikan batas antara *governance* dan manajemen serta mencegah konflik kewenangan.

Pimpinan Tinggi Pratama pada Universitas Islam Negeri kedudukan Eselon II berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 33 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama berada di bawah Unit Eselon I (Pusat). Pimpinan Tinggi Pratama pada Universitas Islam Negeri diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Begitu pula Rektor dan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama di tingkat Wilayah (Provinsi), pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Menteri. Kedudukan Pimpinan Tinggi Pratama pada Universitas Islam Negeri yang dijabat oleh Kepala Biro sebagai Eselon II, sejajar dengan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama di tingkat provinsi, menimbulkan potensi tumpang tindih kewenangan karena sama-sama berada pada level struktural yang setara dan diangkat serta diberhentikan langsung oleh Menteri Agama.

Kesetaraan eselonisasi ini berimplikasi pada potensi rivalitas fungsi, terutama ketika Peraturan Menteri Agama maupun aturan turunan lainnya tidak secara eksplisit membedakan kompetensi teknis dan operasional antara unit pusat dan wilayah. Di sisi lain, pengangkatan pejabat eselon II oleh Menteri tanpa pembagian kewenangan teknis yang rinci dapat menimbulkan rasa memiliki legitimasi langsung ke Menteri dan melemahkan garis koordinasi internal. Selain itu, praktik delegasi kewenangan melalui Keputusan Menteri Agama misalnya Keputusan Menteri Agama Nomor 550 Tahun 2022 tentang Pemberian Kuasa Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Agama dapat memperumit peta kewenangan karena tidak

---

<sup>23</sup> Ivar Bleiklie and Maurice Kogan, 'Organization and Governance of Universities', 2007, 477–93 <<https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300167>>.

selalu seragam dalam implementasi di tiap unit. Regulasi yang gemuk semakin menambah kerumitan, sebab banyak PMA, KMA, maupun Surat Edaran yang berlaku tanpa harmonisasi yang jelas sehingga menimbulkan fragmentasi norma, padahal tujuan reformasi regulasi adalah menciptakan kepastian hukum dan penyederhanaan tata kelola<sup>24</sup>.

Tumpang tindih kewenangan ini berakibat terhadap tidak efektifnya kerangka hukum dan regulasi yang menempatkan PPTP sebagai bagian dari struktur birokrasi yang menjalani pengangkatan dan pengawasan melalui mekanisme kementerian, sementara Rektor diberikan ruang otonomi manajerial oleh ketentuan penyelenggaraan pendidikan tinggi kondisi yang menciptakan ketidaksinkronan antara mekanisme pembinaan ASN dan prinsip otonomi perguruan tinggi.

### **B. Rekonstruksi Norma Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk Memperkuat Prinsip *Good University Governance***

Dari sudut prinsip *good university governance*, ketidakjelasan pemisahan kewenangan antara PPTP dan Rektor/Wakil Rektor berpotensi melemahkan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Akibat tumpang tindih kewenangan, sebagai contohnya PPTP mengambil alih kewenangan dalam penganggaran Tridharma, penempatan SDM dosen/tenaga kependidikan, atau kebijakan akademik strategis menjadi tumpang tindih jika terjadi kekeliruan atau penyalahgunaan. Tanpa pembagian tugas dan pendelegasian kewenangan yang jelas, struktur pengambilan keputusan menjadi tidak transparan bagi civitas akademika dan publik, sehingga partisipasi civitas akademika dalam kebijakan kampus sulit terorganisir secara efektif.

Tinjauan atas aspek independensi dan integritas akademik menjadi rawan ketika pejabat administratif memiliki ruang besar untuk mengintervensi kebijakan akademik tanpa kontrol memadai. Dalam situasi demikian, potensi konflik peran sangat tinggi misalnya dalam pengangkatan/promosi akademik, penentuan anggaran penelitian, atau penjaminan mutu yang bisa mengganggu prinsip meritokrasi dan mengaburkan pemisahan antara tujuan administratif dan tujuan akademik. Hal ini menunjukkan bahwa tanpa pemisahan tegas antara fungsi administratif dan akademik, independensi akademik sulit dijamin.

Pada tata kelola internal, literatur menunjukkan bahwa pengendalian internal dan mekanisme audit internal adalah instrumen penting dalam mewujudkan GUG. Misalnya,

---

<sup>24</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Menggagas Ara Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019, Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

studi menunjukkan bahwa efektivitas audit internal dilandaskan oleh independensi, kompetensi auditor, pelaporan dan tindak lanjut yang berhubungan dengan implementasi prinsip GUG<sup>25</sup>. Selanjutnya, sebagaimana penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa penggunaan teknologi informasi, bersama dengan pengendalian internal, mampu memperkuat partisipasi dan transparansi dalam pengelolaan kampus<sup>26</sup>. Dengan demikian maka pengaturan internal UIN melalui struktur kelembagaan yang jelas menjadi krusial untuk menjaga akuntabilitas dan integritas<sup>27</sup>

Permasalahan ini terjadi karena adanya dualisme regulasi antara norma dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang menempatkan pejabat pimpinan tinggi pratama sebagai jabatan struktural birokratis, dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi yang menegaskan kedudukan rektor sebagai pemimpin penyelenggara perguruan tinggi. Selain itu, Peraturan Menteri Agama yang menjadi dasar operasional Universitas Islam Negeri juga belum sepenuhnya disesuaikan dalam memisahkan secara tegas kewenangan administratif dan akademik. Akibatnya, ruang interpretasi yang luas menyebabkan adanya praktik tumpang tindih kewenangan yang dapat mengganggu efektivitas good university governance dalam UIN<sup>28</sup>.

Secara normatif dan regulatif, memang diperlukan klarifikasi dan harmonisasi peraturan baik undang-undang, regulasi pelaksana, maupun statuta/internal regulasi UIN agar secara tegas membedakan kewenangan administratif dari kewenangan akademik. Hal ini termasuk mekanisme pendelegasian wewenang, prosedur penyelesaian konflik administratif, serta standar transparansi dan akuntabilitas. Tanpa itu, regulasi yang tumpang tindih akan terus menciptakan celah interpretasi yang merugikan upaya implementasi GUG. Dengan demikian, melalui pendekatan yang menggabungkan teori GUG dan praktik tata kelola internal, perbaikan regulasi dan struktur kelembagaan di UIN dapat menjamin bahwa manajerial birokratis tidak melampaui kewenangan akademik, dan

---

<sup>25</sup> Lynn Meek, 'Higher Education Governance and Reforms in Indonesia: A Re-the Matrices of Autonomy Appropriate?', 8.1 (2019), 17–26 <<https://doi.org/10.14425/jice.2019.8.1.17>>.

<sup>26</sup> IKA Berty Apriliyani, 'Penggunaan Teknologi Informasi, Terhadap Kinerja Perguruan Tinggi', 0761, 2022.

<sup>27</sup> Slamet, dkk, Penilaian Good University Governance pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (Studi di Perguruan Tinggi Badan Layanan Umum di Kota Malang), LP2M UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015

<sup>28</sup> Talika Khairunisa and others, 'Good University Governance Dan Kinerja Perguruan Tinggi Penelitian Ini Menunjukkan Bahwa Variabel Good University Governance Berpengaruh Positif Terhadap Kinerja Perguruan Tinggi. Sehingga, Dapat Disimpulkan Bahwa Semakin', *Journal of Student Research*, 3.2963–9697 (2025), 154–67.

bahwa kebijakan akademik tetap berada di tangan pemangku kepentingan akademik secara substantif.

#### IV. KESIMPULAN

Hukum Administrasi Negara berperan krusial sebagai kerangka kontrol dalam birokrasi kementerian, termasuk dalam konteks kelembagaan UIN untuk menjamin pelaksanaan kewenangan sejalan dengan asas legalitas, transparansi, dan akuntabilitas. Namun, implementasi Hukum Administrasi Negara khususnya UIN, menghadapi disharmoni tata kelola yang dipicu oleh tumpang tindih regulasi antara kebijakan pendidikan tinggi dan kebijakan ASN serta *multiple principal problem* yang melemahkan otonomi akademik. Inti persoalan terletak pada ketidakjelasan konstruksi kewenangan, terutama antara Rektor sebagai pemimpin akademik dan strategis dan PPTP atau Kepala Biro sebagai pelaksana administrasi Eselon II yang diangkat langsung oleh Menteri Agama. Kesetaraan eselonisasi PPTP dengan Kepala Kanwil Kemenag serta praktik delegasi kewenangan yang tidak seragam menciptakan potensi rivalitas fungsi dan loyalitas ganda, yang menghambat efektivitas organisasi dan gagal memenuhi prinsip *good university governance*. Oleh karena itu, diperlukan reformasi normatif dan penajaman tugas pokok dan fungsi, berlandaskan teori hierarki norma dan pemisahan tegas antara fungsi governance (penetapan kebijakan) dan management (pelaksanaan teknis), untuk mengembalikan batas kewenangan dan menjamin kepastian hukum dalam tata kelola UIN.

Permasalahan GUG di UIN timbul akibat ketidakjelasan pemisahan kewenangan antara PPTP yang bersifat birokratis dan Rektor/Wakil Rektor yang memimpin penyelenggaraan perguruan tinggi, diperparah oleh dualisme regulasi serta belum optimalnya harmonisasi PMA. Ketidakjelasan ini berakibat pada tumpang tindih kewenangan dalam penganggaran, SDM, dan kebijakan akademik strategis, yang secara signifikan melemahkan prinsip akuntabilitas dan transparansi serta mempengaruhi independensi dan integritas akademik karena membuka ruang intervensi administratif tanpa kontrol yang memadai, sehingga diperlukan klarifikasi dan harmonisasi regulasi, serta penguatan struktur kelembagaan dan pengendalian internal untuk menjamin pemisahan tegas fungsi administratif dan akademik agar kebijakan akademik tetap di tangan pemangku kepentingan akademik.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Setyanto, Eddy, dkk. *Manajemen Organisasi*. Kabupaten Banjar: Ruang Karya, 2024.
- Salim HS, dkk. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi*. Jakarta: Rajawali Press, 2016.
- Susiani, Dian. *Hukum Administrasi Negara*. Jember: Pustaka Abadi, 2019.
- Slamet, dkk. *Penilaian Good University Governance pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (Studi di Perguruan Tinggi Badan Layanan Umum di Kota Malang)*, LP2M UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015.
- Mulyani, Yulia Marga, dkk. *Implementasi Tata Kelola Perguruan Tinggi Swasta*, Kab. Banyumas : Pena Persada, 2021.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Ara Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

### Artikel

- Aliefiani Mulya Putri, Ganis, Srirahayu Putri Maharani, and Ghina Nisrina, 'Literature View Pengorganisasian: Sdm, Tujuan Organisasi Dan Struktur Organisasi', *Jurnal Ekonomi Manajemen Sistem Informasi*, 3.3 (2022), 286–99 <<https://doi.org/10.31933/jemsi.v3i3.819>>
- Apriliyani, I K A Berty, 'Penggunaan Teknologi Informasi , Terhadap Kinerja Perguruan Tinggi', 0761, 2022
- Aritonang, Syofina Dwi Putri, 'Tinjauan Yuridis Konflik Relokasi Warga Di Pulau Rempang Berdsarkan Perspektif Teori Kewenangan Hukum', 2023, 472–83
- Asror, Moh, M Yunus Abu Bakar, and Ah Zakki Fuad, 'Modernisme Pendidikan Islam Dalam Pemikiran Mahmud Yunus : Analisis Dan Relevansinya Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan Islam Indonesia Era Society 5 . 0', 8.1 (2023) <[https://doi.org/10.25299/al-thariqah.2023.vol8\(1\).11693](https://doi.org/10.25299/al-thariqah.2023.vol8(1).11693)>
- Asrul, Asrul, 'Fungsi Hukum Administrasi Negara Bagi Pemerintahan', *Juripol*, 5.2 (2022), 464–70 <<https://doi.org/10.33395/juripol.v5i2.11784>>
- Bismo, Pandu Aryo, 'THE URGENCY OF DEREGULATION TO MANIFEST SINGLE NATIONAL EDUCATION SYSTEM AS MANDATED IN', *Iblam Law Review*, 4.1 (2024), 14–25
- Bleiklie, Ivar, and Maurice Kogan, 'Organization and Governance of Universities', 2007, 477–93 <<https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300167>>
- Fatimatul Habibah Machi Puspa Dewi, Habibah Najma La'i, Izza Yana Zahra, Zakiyah Darojah, and Mardiyah, 'Perencanaan Strategis Dan Tata Kelola Lembaga Pendidikan Yang Terukur', *Al-Zayn : Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3.2 (2025), 1013–24 <<https://doi.org/10.61104/alz.v3i2.1230>>
- Hasibuan, Ilham Ansori, Magister Manajemen Dakwah, Kementerian Agama, and Reformasi Birokrasi, 'MEMBANGUN ORGANISASI FORMAL: TAHAPAN STRATEGIS KEMENAG DALAM MENINGKATKAN', 1 (2024), 128–53
- Hidayati, Siti, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)', *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3.2 (2019), 224–41 <<https://doi.org/10.23920/jbmh.v3n2.18>>
- Islami, Putri, 'Good University Governance In Higher Education: A Systematic Literature

- Review And Research Agenda', *Jurnal Maneksi*, 14.1 (2025), 129–39  
<<https://www.scopus.com/>>
- Iza, Ika Nurul, Muhammad Mujtaba Habibi, and Didik Sukriono, 'Penerapan Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Desa Tempursari Kecamatan Tempursari Kabupaten Lumajang', *Jurnal Civic Hukum*, 7.4 (2022), 88–99
- Jabar, Syabran, and Aldri Frinaldi, 'Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara', 2 (2024), 720–28
- Khairunisa, Talika, Ringgo Lufio Herdo, Zaki Irvan Mufid, Clara Dwi Santika, Melya Anggraini, Fadhailah Aryani, and others, 'Good University Governance Dan Kinerja Perguruan Tinggi Penelitian Ini Menunjukkan Bahwa Variabel Good Univsarersity Governance Berpengaruh Positif Terhadap Kinerja Perguruan Tinggi . Sehingga , Dapat Disimpulkan Bahwa Semakin', *Journal of Student Research*, 3.2963–9697 (2025), 154–67
- Maarif, Ihsanul, 'Strategies of Omnibus Law Under the Hierarchical Legislation Framework : A Review of Theoretical and Practical Implications', 5.1 (2024), 304–13
- Meek, Lynn, 'H Igher E Ducation G Overnance and R Eforms in I Ndongesia : A Re the M Atrices of A Utonomy A Pproprieat ?', 8.1 (2019), 17–26  
<<https://doi.org/10.14425/jice.2019.8.1.17>>
- Novardy, 'Tata Kelola Badan Layanan Umum Di Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri Berbasis Good Governance', 2025, 341–60
- Ridwan, 'Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial The Existence and Urgency of Ministry', *Jurnal Konstitusi*, 18.4 (2021), 829–45
- Setiawan, Adam, 'Analisis Yuridis Terhadap Penataan Struktur Organisasi Kementerian Dalam Rangka Peningkatan Reformasi Birokrasi', *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 10.2 (2021), 117–42 <<https://doi.org/10.14421/sh.v10i2.2313>>
- Sulila, Ismet, 'The Effect Transparency, Accountability, Responsibility, Independency and Fairness on the Governance Performance of State Universities in Indonesia', *Journal of Public Administration and Governance*, 12.1 (2022), 142  
<<https://doi.org/10.5296/jpag.v12i1.19493>>
- Voorn, Bart, Marieke van Genugten, and Sandra van Thiel, 'Multiple Principals, Multiple Problems: Implications for Effective Governance and a Research Agenda for Joint Service Delivery', *Public Administration*, 97.3 (2019), 671–85  
<<https://doi.org/10.1111/padm.12587>>
- Yusuf, Bahrudin, and Moh Harun Al Rosid, 'Peran Pendidikan Islam Berbasis Pesantren Dalam Membangun Karakter Religius Siswa Di MA NU TBS Kudus', *Media Manajemen Pendidikan*, 8.1 (2025), 129–40
- Zainuddin, 'Hukum Administrasi Negara Dalam Pengawasan Dan Pengendalian Pelayanan Publik', *Seminar Nasional Hukum, Sosial Dan Ekonomi*, 5.1 (2022), 390–95

### Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara;  
Peraturan Menteri Agama Nomor 33 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama.