



SKRIPSI

**PELAKSANAAN SELEKSI PENGANGKATAN
KEPALA SEKOLAH MENENGAH ATAS DAN/ATAU
SEDERAJAT OLEH KEPALA DINAS PENDIDIKAN
PROVINSI SULAWESI SELATAN**

OLEH:

NURHAENI

B121 14 316

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN SELEKSI PENGANGKATAN
KEPALA SEKOLAH MENENGAH ATAS DAN/ATAU
SEDERAJAT OLEH KEPALA DINAS PENDIDIKAN
PROVINSI SULAWESI SELATAN**

OLEH

NURHAENI

B 121 14 316

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

PENGESAHAN SKRIPSI

**PELAKSANAAN SELEKSI PENGANGKATAN KEPALA SEKOLAH
MENENGAH ATAS DAN/ ATAU SEDERAJAT OLEH KEPALA DINAS
PENDIDIKAN PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh

**NURHAENI
B 121 14 316**

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Rabu, 15 September 2021
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris


Prof. Dr. Marwati Riza, S. H., M. Si
NIP. 19640824 199103 2 002


Dr. Romi Librayanto, S. H., M. H
NIP. 19781017 200501 1 001

**Ketua Program Studi Sarjana Hukum
Administrasi Negara**



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S. H., M. Kn.
NIP. 19790326 200812 2 002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : NURHAENI
Nomor Induk Mahasiswa : B12114316
Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara
Judul : Pelaksanaan seleksi pengangkatan kepala sekolah menengah atas dan/atau sederajat oleh kepala dinas pendidikan provinsi sulawesi selatan berdasarkan peraturan gubernur nomor 36 tahun 2016

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 31 Agustus 2021

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Marwati Riza ,SH.,M.Si
NIP. 19640824 199103 2 002

Pembimbing Pendamping



Dr., Romi Librayanto ,SH., MH
NIP. 19781017 200501 1 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan

Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NURHAENI
N I M : B12114316
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pelaksanaan seleksi pengangkatan kepala sekolah menengah atas dan/atau sederajat oleh kepala dinas pendidikan provinsi sulawesi selatan berdasarkan peraturan gubernur nomor 36 tahun 2016

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, September 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731221 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nurhaeni
Nomor Induk Mahasiswa : B121 14 316
Judul Skripsi : **Pelaksanaan Seleksi Pengangkatan Kepala Sekolah Menengah Atas Dan/Atau Sederajat oleh Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan.**

Bahwa benar ada karya ilmiah saya dan bebas dari plagiarisme (duplikasi).

Demikian surat pernyataan ini dibuat. Jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas karya ilmiah ini, maka saya bersedia mempertanggung jawabkan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Juli 2021

Yang Bersangkutan,



NURHAENI

ABSTRAK

NURHAENI (B12114316) dengan judul “PELAKSANAAN SELEKSI PENGANGKATAN KEPALA SEKOLAH MENENGAH ATAS DAN/ATAU SEDERAJAT OLEH KEPALA DINAS PENDIDIKAN PROVINSI SULAWESI SELATAN” di bawah bimbingan (Marwati Riza) sebagai Pembimbing I dan (Romi Librayanto) sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan prosedur pengusulan pengangkatan kepala sekolah tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan dan untuk mengetahui keabsahan Surat Keputusan Gubernur tentang pengangkatan kepala sekolah tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan peraturan Gubernur nomor 36 tahun 2016.

Penelitian ini berlokasi di Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan, di mana jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian empirik dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Kemudian data yang terhimpun dianalisis secara kualitatif disajikan secara deskriptif yaitu menggambarkan permasalahan berdasarkan fakta.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu: (1) Penerapan Prosedur Pengusulan Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan peraturan Gubernur nomor 36 tahun 2016 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, tidak sesuai dengan prosedur yang tertuang dalam Pasal 59, 60, 61, 62 dan 63, dimana terdapat 34 Kepala Sekolah yang proses pengangkatannya tidak melalui tahapan seleksi dari Dinas Pendidikan. (2) Keabsahan surat Keputusan Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Menengah Atas dan/atau Sederajat yang dikeluarkan Gubernur Sulawesi Selatan sah secara materiil dimana keputusan tersebut dibuat oleh badan yang berwenang dalam hal ini Gubernur Sulawesi Selatan serta tidak mengandung kekurangan yuridis, seperti penipuan, paksaan ataupun kesesatan. Akan tetapi tidak memenuhi syarat formil, dimana surat keputusan tersebut tidak memenuhi aspek prosedural yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan nomor 36 tahun 2016, sehingga keputusan tersebut bersifat dapat dibatalkan sesuai yang tertuang dalam pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana keputusan dan/atau tindakan dapat dibatalkan apabila Terdapat kesalahan prosedur, atau terdapat kesalahan substansi.

Kata Kunci: Kewenangan Kepala Dinas Pendidikan, Pengangkatan Kepala Sekolah.

ABSTRACT

NURHAENI (B12114316) with the title "*THE IMPLEMENTATION OF PRINCIPLE APPOINTMENT SELECTION IN SENIOR HIGH SCHOOL/ OR EQUAL BY THE HEAD OF EDUCATION OFFICE SOUTH SULAWESI PROVINCE*" supervised by (Marwati Riza) as the 1st supervisor and (Romi Librayanto) as the 2nd supervisor.

This study aimed to determine the practice of the appointment procedure for senior high school principals and/or equivalent in South Sulawesi Province and to determine the validity of the Governor's Decree regarding the appointment in senior high school principals and/or equivalent in South Sulawesi Province based on Governor Regulation number 36 of 2016.

This research located in the Education Office of South Sulawesi Province where the type of research used empirical research using primary data and secondary data. Then the collected data were analyzed qualitatively and those presented descriptively to describing problems based on the facts.

The results of this study are (1) The appointment procedure for senior high school principals and/or equivalent in South Sulawesi Province based on the Governor's Regulation number 36 of 2016 that concerning Implementation of the Regional Regulation of South Sulawesi Province Number 2 of 2016 concerning the Implementation of Education, not following the procedures contained in Articles 59, 60, 61, 62 and 63, where there are 34 Principals whose appointment process does not go through the selection stage from the Education Office. (2) The Decree validity on the Appointment of Headmasters of Senior High Schools and/or the equivalent issued by the South Sulawesi's Governor was materially valid where the decision made by the competent department in this case the Governor of South Sulawesi and did not contain any juridical deficiencies, such as; fraud, coercion or misguidance. However, it did not meet the formal requirements where the decision letter did not meet the procedural aspects required by the legislation in this case the South Sulawesi Governor Regulation number 36 of 2016, therefore the decision was irrevocable in accordance with Article 71 paragraph (1) Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, where decisions and/or actions can be canceled if there is a procedural error, or there is a substance error.

Keywords: Authority of the Head in the Education Office, The Appointment of Principals.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Alhamdulillah, Segala puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wata'ala* yang senantiasa melimpahkan rahmat karuniaNya yang begitu besar sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul **“Pelaksanaan Seleksi Pengangkatan Kepala Sekolah Menengah Atas Dan/Atau Sederajat oleh Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan”** yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan dalam Program Studi Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Serta salam dan shalawat kepada Nabi Muhammad *Shallallahu 'alaihi wasallam*, Para Sahabat, At-Tabi'in, At-Tabi'ut Tabi'in, dan orang-orang shaleh yang senantiasa istiqomah di jalanNya.

Sebagai manusia biasa penulis menyadari bahwa kesempurnaan hanya milik Allah dan kelemahan-kelemahan ada pada setiap makhlukNya. Sehingga penulis menyadari bahwa skripsi ini tentu masih sangat jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran dapat menjadi batu loncatan menuju arah yang lebih baik.

Pada kesempatan ini perkenallah kepada penulis mengucapkan Terima kasih sebesar-besarnya dan tanpa mengurangi rasa hormat penulis maka skripsi ini penulis persembahkan untuk kedua orang tua

tercinta Ayahanda **Lempang** dan Ibunda **Lajjung** atas segala kasih sayang, cinta dan doa yang tiada henti-hentinya demi kesuksesan penulis semoga Allah *subhana wa ta'ala* selalu mencurahkan rahmat dan hidayahNya kepada mereka. Serta saudara saudari penulis, dan keluarga besar atas dukungan dan doanya.

Tak lupa pula bagi penulis untuk mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan tanpa mengurangi rasa hormat penulis kepada Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H., selaku Pembimbing II atas masukan, arahan dan waktu yang diberikan kepada penulis demi terselesaikannya skripsi ini. Serta Penulis ucapkan terima kasih dan rasa hormat kepada Tim Penguji penulis Bapak Prof. Dr. Ahmad Ruslan, S.H., M.H., dan Bapak Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H., atas masukan dan arahan yang sangat bermanfaat kepada penulis hingga terselesaikannya skripsi ini. Berbagai masukan dan arahan selama ini dari beliau semua sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagaimana adanya.

Melalui kesempatan ini penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan rasa hormat kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Para Wakil Rektor, beserta seluruh staf dan jajarannya,
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M. Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim,

S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr, Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

3. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Penasehat Akademik Penulis, atas bantuan dan arahannya kepada penulis,
5. Para Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas seluruh ilmunya kepada penulis mulai dari awal hingga akhir perkuliahan. Semoga seluruh ilmunya yang diberikan kepada penulis menjadi pahala jariyah.
6. Seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selalu memberikan pelayanan terbaiknya, Tentunya penulis tidak akan sampai pada tahap penyelesaian studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin tanpa bantuan dan arahan dari beliau semuanya.
7. Kepada Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi selatan beserta Staf dan jajarannya yang telah membantu penulis selama proses penelitian,

8. Keluarga besar KSR PMI UNHAS yang telah memberi banyak bantuan, motivasi, dan doa yang berharga bagi penulis.
9. Sahabat-sahabat terbaik penulis, Nur Husnun, Retno Indah Kwardani, Husriani, Farra Atiqha, Megawati, Adetya Chaerunnisah, Sarman, dan Johan. Terima kasih atas do'a, dukungan, dan bantuannya selama ini.
10. Serta seluruh pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu namanya, terima kasih atas seluruh bantuan, motivasi, dan doa yang sangat berharga bagi penulis.

Demikianlah dari penulis, semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna bagi kita semua. Semoga Allah *Subhana Wa Ta'ala* selalu menjadikan setiap langkah kita sebagai amal ibadah mendekatkan diri kepadaNya untuk meraih ridhoNya. *Aamiin Allahumma Aamiin.. Wassalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.*

Makassar, Juli 2021

Nurhaeni

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Teori Kewenangan	11
1. Pengertian Kewenangan.....	11
2. Sifat Kewenangan.....	12
3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang	15
a. Atribusi	16
b. Delegasi	17
c. Mandat	18
B. Tinjauan Umum Kewenangan Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan	20
1. Tugas dan Fungsi Kepala Dinas Pendidikan Provinsi	
2. Sulawesi Selatan.....	20
3. Kewenangan Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.....	21
4. Kewenangan Berdasarkan Peraturan Daerah.....	22
5. Berdasarkan Peraturan Gubernur	23
C. Ketentuan pengangkatan kepala sekolah menengah dan sederajat	24
D. Teori Keputusan.....	25
1. Pengertian Keputusan	25
2. Syarat Sahnya Keputusan	31
3. Akibat Hukum Perbuatan Pemerintah.....	35
BAB III METODE PENELITIAN	40
A. Lokasi Penelitian	40
B. Jenis Penelitian	40
C. Teknik Pengumpulan Data	41
D. Jenis dan Sumber Data.....	41
E. Analisis Data	42
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	43

1. Penerapan Prosedur Pengusulan Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan	43
2. Keabsahan Surat Keputusan Gubernur tentang Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Sekolah Menengah Atas dan Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan.....	53
BAB V PENUTUP.....	66
A. Kesimpulan	66
B. Saran	68
DAFTAR PUSTAKA.....	69
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara Hukum, hal ini telah dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hal ini mendasarkan pada penjelasan UUD 1945 bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machstaat*). Oleh karena itu negara tidak boleh melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan belaka, tetapi harus berdasar pada hukum.¹

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ini berarti bahwa Negara yang berbentuk negara kesatuan, maka segenap kekuasaan atau kewenangan serta tanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia berada di bawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada Pemerintah Pusat. Dengan demikian corak sistem pemerintahan tersebut adalah bersifat sentralisasi.

Namun karena wilayah Negara Republik Indonesia sedemikian luasnya dan didiami berbagai suku bangsa yang beraneka ragam, maka corak pemerintahan sentralis bukanlah tipe ideal sistem pemerintahan

¹ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 86.

yang cocok untuk mengatur wilayah dan penduduk yang demikian banyak dan beragam itu, untuk itu diaturlah corak pemerintahan di Indonesia berdasarkan sistem pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan corak desentralisasi sebagaimana tercermin dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang dibagi atas daerah-daerah propinsi dan propinsi terdiri dari daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang”.²

Pada dasarnya, maksud Pasal 18 UUD 1945 tersebut adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selanjutnya dijelaskan bahwa pemerintahan daerah dalam meningkatkan, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan antar susunan pemerintahan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam berbagai aspek Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya secara adil dan selaras. Di samping itu, dalam menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

² Lihat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Lahirnya UU No. 23 tahun 2014 merupakan kesepakatan antara Komisi II DPR RI dengan Kementrian Dalam Negeri pada awal tahun 2010 sebagai jalan untuk memperbaiki kelemahan dari UU No. 32 tahun 2004 (Kemendagri, 2011). Kelemahan tersebut terdiri atas 22 isu strategis, beberapa diantaranya adalah : (1) ketidakpastian pengaturan dalam undang-undang ini seringkali menimbulkan interpretasi yang berbeda dari berbagai kelompok kepentingan; (2) perlunya penambahan pengaturan baru tentang pelayanan publik dan partisipasi masyarakat; (3) banyaknya urusan pemerintahan yang dilimpahkan ke kabupaten/kota tidak sejalan dengan sumber pendanaan yang dialokasikan, banyaknya urusan pemerintahan cenderung membuat pemerintahan daerah dengan otonomi luasnya memperbanyak struktur kelembagaan sehingga terjadilah pembengkakan biaya aparatur atau *overhead cost*. Untuk meminimalisir hal tersebut, dalam undang- undang pemerintahan daerah yang baru ini pemerintah memangkas 31 urusan pemerintahan kabupaten/kota menjadi 20 urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota salah satu diantaranya adalah kewenangan dalam mengelola pendidikan menengah³.

Kewenangan pengelolaan Pendidikan menengah dan Pendidikan khusus menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dari sebelumnya

³ Sella Nova Damayanti, "*Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*", Skripsi, Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 1

kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dampak dari pengalihan kewenangan tersebut adanya pengalihan pegawai, sarana dan prasarana dan anggaran Pendidikan menengah dan Pendidikan khusus ke provinsi.

Beberapa ketentuan di bidang pendidikan berkaitan dengan perubahan kewenangan tersebut adalah penetapan permendikbud Nomor 47 Tahun 2016 dan Permendikbud nomor 61 tahun 2016 tentang hasil pemetaan sebagai amanat dari PP Nomor 18 tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Pada Permendikbud Nomor 47 Tahun 2016 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah Bidang Pendidikan dan Kebudayaan, setiap Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, baik di provinsi maupun kabupaten/kota, telah didukung dengan struktur organisasi, tugas dan fungsi pembangunan karakter melalui Seksi Peserta Didik dan Pembangunan Karakter.

Dalam kebijakan desentralisasi, pendidikan merupakan salah satu isu pemerintahan dan pembangunan yang perlu didesentralisasikan agar pendidikan tersebut mencapai tingkat keberhasilan yang dikehendaki, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan tersebut merupakan bentuk desentralisasi pendidikan. Desentralisasi pendidikan diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang lebih luas. Sedangkan pemahaman praktikal desentralisasi mempunyai makna lain, yaitu mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat atas hal-hal yang sudah dilakukan atau dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, sesuai prinsip subsidiaritas.

Kebijakan pengalihan manajemen pendidikan menengah ini diberlakukan secara nasional pada bulan maret 2016 dan harus tuntas pada awal tahun 2017⁴. Semua pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota harus menjalankan kebijakan tersebut. Salah satu daerah yang juga mengimplementasikan kebijakan ini adalah Provinsi Sulawesi Selatan. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan secara khusus mengimplementasikan kebijakan pengalihan manajemen pendidikan menengah atas amanat UU No. 23 Tahun 2014 tersebut melalui Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan bidang pendidikan di Provinsi Sulawesi Selatan.

Pengalihan kewenangan manajemen pendidikan menengah dari kabupaten/kota kepada provinsi tersebut juga berdampak kepada penyerahan personil, pendanaan, prasarana dan dokumen. Adapun Dewan Pendidikan sebagai lembaga yang mewakili masyarakat dan memberikan masukan kepada pemerintah, menilai terdapat 6 (enam) masalah krusial terkait alih kewenangan tersebut diantaranya; Pertama, penempatan kepala sekolah, seleksi pengawas, birokrasi pendidik, dan tenaga kependidikan. Kedua, dana APBD untuk Pendidikan. Ketiga, SMA/SMK gratis. Keempat, sekolah swasta. Kelima, dana pendidikan dari masyarakat. Dan yang keenam, yaitu pendidikan keluarga. Oleh karena

⁴ Myra Amanda Islamey, "*Proses Peralihan Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten Bintan Kepada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau (Studi Kasus Persiapan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau)*", Skripsi, Sarjana Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Maritime Raja Ali Haji, Kepulauan Riau, hal. 1

itu, pemerintah provinsi harus membuat perencanaan yang matang terkait transisi pengalihan kewenangan pendidikan menengah tersebut.⁵

Kewenangan Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan dalam bidang pendidikan tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan pendidikan. dalam pasal 7 peraturan daerah tersebut, kewenangan provinsi bidang pendidikan adalah sebagai berikut:⁶

- “(1) Kewenangan Provinsi dalam penyelenggaraan urusan wajib pemerintahan bidang pendidikan, meliputi:
- a. pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
 - b. penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
 - c. pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota;
 - d. penerbitan izin pendidikan menengah dan pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat; dan
 - e. pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota.
- (2) Untuk melaksanakan lingkup kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah mengatur :
- a. pembinaan dan pengawasan; dan
 - b. jenis, sumber dan sasaran pembiayaan.
- (3) Pembinaan bahasa dan sastra sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan produk hukum daerah tersendiri sesuai kewenangan Provinsi/Gubernur berdasarkan kebutuhan.”

Lebih lanjut, telah dijabarkan mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut ke dalam sebuah Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan

⁵ Dewi Sendhikasar, 2016 *Pengalihan Kewenangan Manajemen Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi*, Majalah Info Singkat Pemerintahan dalam Negeri Vol. VIII, No. 07/I/P3DI/April/2016, Jakarta.

⁶ Lihat pasal 7 Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Nomor 36 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Salah satu yang diatur dalam Peraturan tersebut adalah terkait dengan Seleksi dan Pengangkatan Kepala sekolah.

Dalam pasal 59 Peraturan Gubernur nomor 36 tahun 2016 tersebut, menguraikan bagaimana mekanisme pengangkatan kepala sekolah, yaitu sebagai berikut:⁷

- “(1) pemerintah daerah menyusun rencana seleksi dan pengangkatan kepala sekolah sesuai kebutuhan jumlah satuan pendidikan.
- (2) Pemerintah daerah melalui Dinas melaksanakan seleksi calon kepala sekolah berdasarkan rencana kebutuhan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu:
 - a. Tahap kesatu, seleksi administrasi;
 - b. Tahap kedua, seleksi tertulis dan wawancara; dan
 - c. Tahap ketiga, pendidikan dan pelatihan.
- (3) Kepala Dinas mengusulkan pengangkatan kepala sekolah kepada Gubernur berdasarkan hasil seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Gubernur menetapkan pengangkatan kepala sekolah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan keputusan Gubernur
- (5) Gubernur dapat mendelegasikan pelantikan kepala sekolah kepada kepala Dinas.
- (6) Yayasan menetapkan pengangkatan kepala sekolah pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat berdasarkan hasil seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melalui keputusan kepala yayasan.”

Dalam pasal tersebut, jelas bahwa pengangkatan kepala sekolah diawali dengan berbagai mekanisme dimana terdapat kewenangan kepala dinas dalam hal pengusulan pengangkatan kepala sekolah seperti yang tercantum dalam pasal 61 Peraturan Gubernur nomor 36 tahun 2016 yaitu

⁷ Lihat pasal 56 Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan nomor 36 tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

melalui seleksi Administrasi, yang terdiri atas surat beragama, surat keterangan berbadan sehat, keterangan bebas narkoba, tidak cacat hukum, memiliki kualifikasi akademik (S1/DIV), berusia maksimal 56 (lima puluh enam) tahun, memiliki pangkat minimal penata/golongan III/c, serta memiliki sertifikat pendidik, seleksi tertulis berupa kemampuan dasar, inovasi dan kreatifitas, kepemimpinan, pengalaman kerja serta regulasi dan kebijakan pendidikan, kemudian seleksi wawancara yang meliputi potensi kepemimpinan, visi misi, kepribadian, serta pemahaman tentang Pendidikan Sistem Ganda (PSG) bagi calon kepala SMK, kemudian dilanjutkan dengan tahap pendidikan dan pelatihan.

Seleksi tahap kesatu berupa persyaratan administrasi dilaksanakan oleh panitia seleksi administrasi calon kepala sekolah yang ditetapkan melalui surat keputusan Gubernur. Kemudian seleksi tahap kedua yang meliputi seleksi tertulis dan wawancara dilaksanakan oleh tim seleksi tertulis wawancara calon kepala sekolah yang ditetapkan melalui surat keputusan Gubernur. Sedangkan pada seleksi tahap ketiga yang meliputi pendidikan dan pelatihan ditetapkan melalui surat keputusan Kepala Pusat Pengembangan Pendidikan dan Pelatihan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PPPPTK) atas nama Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI.

Namun pada kenyataannya, terdapat beberapa kepala sekolah di Provinsi Sulawesi Selatan yang proses pengangkatannya langsung dilakukan oleh Gubernur tanpa melalui usulan dari Dinas pendidikan

dalam hal ini oleh Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan. Setidaknya terdapat 34 Kepala Sekolah dari 519 SMA/ sederajat di Sulawesi Selatan yang diangkat tanpa melalui usulan Kepala dinas⁸.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait kewenangan kepala dinas Sulawesi Selatan dalam pengusulan pengangkatan kepala sekolah, sehingga penulis mengangkat judul **“PELAKSANAAN SELEKSI PENGANGKATAN KEPALA SEKOLAH MENENGAH ATAS DAN/ATAU SEDERAJAT OLEH KEPALA DINAS PENDIDIKAN PROVINSI SULAWESI SELATAN”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang menjadi fokus pembahasan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Penerapan Prosedur Pengusulan Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan peraturan Gubernur Nomor 36 Tahun 2016?
2. Bagaimanakah Keabsahan Surat Keputusan Gubernur tentang Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan terhadap 34 Kepala Sekolah yang diangkat tanpa usulan Kepala Dinas?

⁸ Sumber data Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2019

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini, yaitu:

3. Untuk Mengetahui Penerapan Prosedur Pengusulan Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan peraturan Gubernur Nomor 36 Tahun 2016.
4. Untuk Mengetahui Keabsahan Surat Keputusan Gubernur tentang Pengangkatan Kepala Sekolah Tingkat Sekolah Menengah Atas dan/atau Sederajat di Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan peraturan Gubernur Nomor 36 Tahun 2016.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

1. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih dalam pengembangan ilmu dan pengetahuan, khususnya dalam studi ilmu Hukum Administrasi Negara.
2. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dibidang karya ilmiah serta sebagai bahan masukan bagi penelitian sejenisnya.
3. Penelitian diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum maupun untuk praktisi hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

E. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Menurut P. Nicolai, wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum.⁹ Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam wewenang itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.¹⁰ Dalam pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa;

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.¹¹

Selanjutnya dalam pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa;

“Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.¹²

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan

⁹ Aminuddin Ilmar, 2014, Hukum Tata Pemerintahan, Kencana, Jakarta, hlm. 102

¹⁰ *ibid*

¹¹ Lihat Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹² Lihat Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.¹³

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁴

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan.¹⁵

2. Sifat Kewenangan

Dalam praktiknya, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan, maka tentunya pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan atau

¹³ Ridwan HR, *Op.cit*

¹⁴ *Ibid* hal. 99-100

¹⁵ *Ibid*

perbuatan berupa pengambilan suatu keputusan atau kebijakan tanpa disertai atau dilandasi dengan dengan wewenang pemerintahan. Jika hal tersebut dilakukan, maka tindakan atau perbuatan pemerintah yang dimaksud dapat dikategorikan sebagai sebuah tindakan atau perbuatan yang tanpa dasar alias perbuatan yang sewenang-wenang (cacat hukum). Oleh karena itu, sifat dari wewenang pemerintahan perlu ditetapkan dan ditegaskan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang pemerintahan dan/atau tindakan atau perbuatan yang sewenang-wenang.

Sifat wewenang pemerintahan meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas umum pemerintahan yang baik)¹⁶. Sifat wewenang yang terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya¹⁷. Sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah wewenang pemerintahan atau wewenang itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangannya. Batas wilayah kewenangan berkaitan erat dengan ruang lingkup kompetensi dari wewenang pemerintahan tersebut¹⁸. Adapun, batas cakupan materi kewenangannya pada dasarnya sesuai dengan

¹⁶ Safri Nugraha dkk, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Center Of Law and Government Studies, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 31

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemberian kewenangan tersebut¹⁹.

Dalam Pasal 15 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, pembatasan kewenangan meliputi:²⁰

1. Wewenang badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:
 - a. Masa atau tenggat waktu wewenang;
 - b. Wilayah atau daerah berlakunya wewenang;
 - c. Cakupan bidang atau materi wewenang.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak dibenarkan mengambil Keputusan dan/atau tindakan.

Dalam kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan yakni, terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan pembuatan dan penerbitan keputusan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan²¹.

- a. Wewenang pemerintahan bersifat terikat, yakni apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil, dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Lihat Pasal 15 Ayat 1 Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

²¹ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit*, hlm. 110

dari keputusan yang harus diambil secara terperinci, maka wewenang pemerintahan semacam ini bersifat terikat.²²

- b. Wewenang fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat pemerintah yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan lain, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu saja sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya²³.
- c. Wewenang bebas, terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat pemerintah untuk mengambil suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.²⁴

3. Sumber dan Cara Memproleh Wewenang

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.²⁵ Sebagaimana disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan

²² *Ibid*

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

²⁵ Ridwan HR, *Op. Cit*, hal. 101

pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Dengan demikian, substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni “*het vermogen tot het verichtem van bepadle rescshandelingen*”, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.²⁶

Secara teoritik, wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat²⁷. Ini kemudian sejalan dengan bunyi Pasal 11 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan “kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan/atau mandat.”²⁸

a. Atribusi

Dalam Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa;

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang”.²⁹

Lebih lanjut, dalam Pasal 12 disebutkan bahwa :³⁰

- “(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
- a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
 - b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
 - c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

²⁶ Yopie Immanuel Patiro, 2012, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Keni Media, Bandung, hlm. 98

²⁷ Ridwan HR, *Loc. cit.*

²⁸ Lihat pasal 11 Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

²⁹ Lihat pasal 1 Angka 22 Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³⁰ Lihat Pasal 12 Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
3. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.”

b. Delegasi

Dalam Pasal 1 Angka 23 Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa;

“Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”.³¹

Adapun penjabarannya terdapat pada Pasal 13 yang berbunyi;³²

- (1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
 - a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
 - b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
 - c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
- (3) Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:

³¹ Lihat pasal 1 angka 23 Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³² Lihat Pasal 13 Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum Wewenang dilaksanakan;
 - b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
 - c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.
- (5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.”

c. Mandat

Dalam Pasal 1 Angka 24 Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa;

“Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”.³³

Lebih lanjut, mandat dijabarkan pada pasal 14 sebagai berikut;³⁴

- “(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
- a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
 - b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.
- (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf b terdiri atas:
- a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
 - b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

³³ Lihat pasal 1 angka 24 Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³⁴ Lihat pasal 14 Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.
- (5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.
- (7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.
- (8) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.”

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu perundang-undangan.³⁵ Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).³⁶ Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang

³⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 105

³⁶ *Ibid*

satu kepada pejabat lainnya.³⁷ Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*).³⁸ Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans*.³⁹

F. Tinjauan Umum Kewenangan Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan

1. Tugas dan Fungsi Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan

Tugas dan fungsi Kepala Dinas menurut pasal 4 Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 70 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu sebagai berikut:

- (1) Kepala Dinas mempunyai tugas membantu Gubernur menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendidikan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah.
- (2) Kepala Dinas dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menyelenggarakan fungsi:
 - a. Perumusan kebijakan urusan pemerintahan bidang pendidikan;

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*

- b. Pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan bidang pendidikan;
- c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan bidang pendidikan;
- d. Pelaksanaan administrasi dinas; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur terkait tugas dan fungsinya.

2. Kewenangan Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan adanya perubahan pembagian urusan pemerintahan konkuren berupa pendidikan menengah antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Salah satu yang penting dari undang-undang tersebut yaitu pada urusan pendidikan telah terjadi pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dari sebelumnya kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Penetapan kebijakan ini merupakan perwujudan dari tujuan desentralisasi pendidikan yakni untuk menyeragamkan pengelolaan pendidikan, khususnya jenjang SMA/SMK antar kabupaten/kota di wilayah provinsi. Perubahan kewenangan pendidikan menengah tersebut telah diatur dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 pada pasal 11, pasal 12 ayat 1 huruf a, pasal 15 ayat 1 dan lampiran romawi I huruf A.

Dalam matrik Urusan Pemerintahan bidang pendidikan terdiri atas 6 (enam) sub urusan pemerintahan yaitu Manajemen Pendidikan, Kurikulum, Akreditasi, Pendidik dan Tenaga kependidikan, Perizinan, dan Bahasa dan Sastra.⁴⁰

3. Kewenangan Berdasarkan Peraturan Daerah

Dalam pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan disebutkan bawah;

“Dinas adalah Perangkat Daerah yang sesuai tugas pokok dan fungsinya menyelenggarakan dan menangani urusan Pendidikan di Provinsi”.⁴¹

Lebih lanjut dalam pasal 7, kewenangan provinsi bidang pendidikan diuraikan sebagai berikut;⁴²

- “(1) Kewenangan Provinsi dalam penyelenggaraan urusan wajib pemerintahan bidang pendidikan, meliputi:
 - a. Pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
 - b. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
 - c. Pemindehan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota;
 - d. Penerbitan izin pendidikan menengah dan pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat; dan
 - e. Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota.
- (2) Untuk melaksanakan lingkup kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah mengatur;
 - a. Pembinaan dan pengawasan; dan

⁴⁰ Lihat lampiran romawi II (manajemen penyelenggaraan urusan pemerinah konkuren) undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahn Daerah.

⁴¹ Lihat pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

⁴² Lihat pasal 7 Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

- b. Jenis, sumber dan sasaran pembiayaan.
- (3) Pembinaan bahasa dan sastra sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan produk hukum daerah tersendiri sesuai kewenangan Provinsi/Gubernur berdasarkan kebutuhan.”

4. Kewenangan Berdasarkan Peraturan Gubernur

Dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 70 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan, disebutkan bahwa;⁴³

- (1) Kepala Dinas mempunyai tugas membantu Gubernur menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendidikan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah.
- (2) Kepala Dinas dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menyelenggarakan fungsi:
 - a. Perumusan kebijakan urusan pemerintahan bidang Pendidikan;
 - b. Pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan bidang pendidikan;
 - c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan bidang pendidikan;
 - d. Pelaksanaan administrasi dinas; dan
 - e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait tugas dan fungsinya.

⁴³ Lihat pasal 4 Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 70 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan.

G. Ketentuan Pengangkatan Kepala Sekolah Menengah dan Sederajat

Ketentuan pengangkatan kepala sekolah menengah dan sederajat tertuang dalam Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 36 tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan yaitu sebagai berikut:⁴⁴

- (1) pemerintah daerah menyusun rencana seleksi dan pengangkatan kepala sekolah sesuai kebutuhan jumlah satuan pendidikan.
- (2) Pemerintah daerah melalui Dinas melaksanakan seleksi calon kepala sekolah berdasarkan rencana kebutuhan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu:
 - a. Tahap kesatu, seleksi administrasi;
 - b. Tahap kedua, seleksi tertulis dan wawancara; dan
- H. Tahap ketiga, pendidikan dan pelatihan.
- (3) Kepala Dinas mengusulkan pengangkatan kepala sekolah kepada Gubernur berdasarkan hasil seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Gubernur menetapkan pengangkatan kepala sekolah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan keputusan Gubernur.
- (5) Gubernur dapat mendelegasikan pelantikan kepala sekolah kepada kepala Dinas.

⁴⁴ Lihat pasal 56 Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan nomor 36 tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

- (6) Yayasan menetapkan pengangkatan kepala sekolah pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat berdasarkan hasil seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melalui keputusan kepala yayasan.”

Masa jabatan Kepala Sekolah 1 (satu) periode selama 4 (empat) tahun dan dapat diperpanjang menjadi 8 (delapan) tahun apabila berprestasi pada periode 4 tahun pertama. Prestasi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Nilai akreditasi sekolah/program keahlian bernilai A
- b. Nilai rata-rata hasil Ujian Nasional di atas nilai rata-rata Provinsi.
- c. Presentasi lulusan yang masuk Perguruan Tinggi Negeri melalui jalur SNMPTN dan SBMPTN minimal 30%.
- d. Presentase lulusan yang tidak menganggur minimal 45% (Khusus SMK).

D. Teori Keputusan

1. Pengertian Keputusan

Keputusan Tata Usaha Negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Meyer, dengan istilah *verwal tungsakt*. Istilah ini diperkenalkan di negeri Belanda dengan nama *beschikking* oleh Van Vallonhoven dan C.W. van der Pot, yang oleh beberapa penulis, seperti AM. Donner, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, dan lain-lain,

dianggap sebagai “*de vader van het modern beschikkingsbegrip*” (bapak dari konsep *beschikking* yang modern).⁴⁵

Secara normatif, pengertian Keputusan Tata Usaha Negara dapat dilihat Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu sebagai berikut:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.⁴⁶

Adapun definisi Tata Usaha Negara dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

“Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah”.⁴⁷

Lebih lanjut, Dalam Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa:

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”⁴⁸

⁴⁵ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 139-140

⁴⁶ Lihat pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁴⁷ Lihat pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁴⁸ Lihat Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Terdapat pula definisi-definisi tentang keputusan, diantaranya Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *beschikking* merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrument yuridis pemerintahan yang utama. Sedangkan menurut P. de Haan dan kawan-kawan, keputusan administrasi merupakan bagian dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika F.A.M. Stroink dan J.G, Steenbeek menganggapnya sebagai konsep inti dalam Hukum Administrasi Negara.⁴⁹

Di Indonesia sendiri, istilah *beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF. Prins. Istilah *beschikking* ini ada yang menerjemahkannya dengan ketetapan, seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah dan lain-lain, dan dengan keputusan seperti WF. Prins, Philipus M. Hadjon, SF. Marbun dan lain-lain. Djenal Hoesen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barang kali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. Seiring dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah *beschikking* itu diterjemahkan dengan keputusan.⁵⁰

⁴⁹ Ridwan HR, *Op.cit*

⁵⁰ *Ibid*, hal. 140

Dari ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka unsur-unsur suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah;

- a. Bentuk penetapan itu harus tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat konkret, individual, dan final;
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁵¹

Dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur keputusan tata usaha negara meliputi;

- a. Ditinjau dari segi pembuatnya, dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif (urusan pemerintahan).
- b. Ditinjau dari segi wujud materialnya, berisi tindakan hukum tata usaha negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
- c. Ditinjau dari segi sifatnya, individual, konkret, dan final.
- d. Ditinjau dari segi akibatnya, menimbulkan akibat hukum bagi orang ataupun badan hukum perdata.⁵²

⁵¹ Indroharto, *Op.Cit*, hlm. 162

Hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan memberikan perluasan yang signifikan terhadap makna keputusan tata usaha yang diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”⁵³.

Pasal 1 Angka 7 tersebut memberikan arti yang cukup luas terhadap definisi sebuah KTUN, yakni hanya menggunakan 3 unsur saja, yakni berupa ketetapan tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan, dan ketetapan tersebut dalam rangka pemerintahan⁵⁴.

Berdasarkan Pasal 54 Ayat 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, keputusan meliputi keputusan yang bersifat:⁵⁵

- a. Konstitutif, atau
- b. Deklaratif

⁵² Ali Abdullah, 2014, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, Kencana, Jakarta, hlm. 38

⁵³ Lihat Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

⁵⁴ Irvan Mawardi, 2016, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 66

⁵⁵ Lihat pasal 54 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Penjelasan Pasal 54 Ayat 1 kemudian menyebutkan bahwa keputusan yang bersifat konstitutif adalah keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan. Sedangkan keputusan yang bersifat deklaratif adalah Keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.⁵⁶

Selain keputusan konstitutif dan deklaratif, secara teoritis dalam hukum administrasi negara, dikenal ada beberapa macam keputusan yakni sebagai berikut;

a. KTUN perorangan dan KTUN kebendaan

Yang dimaksud dengan KTUN perorangan ialah KTUN yang diterbitkan atas kualitas pribadi orang tertentu, misalnya SK pengangkatan seseorang dalam jabatan negara, surat izin mengemudi. Sedangkan KTUN kebendaan ialah KTUN yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan, misalnya sertifikat hak atas tanah.⁵⁷

b. KTUN terikat dan KTUN bebas

Bagi KTUN terikat, pada dasarnya KTUN itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya suatu ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan. Misalnya ketentuan UU Lalu Lintas Jalan

⁵⁶ Lihat penjelasan pasal 54 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

⁵⁷ Philipus M. Hadjon dkk, 2008. *Pengantar Hukum Adminitrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. Hal. 144

menyatakan bahwa untuk memperoleh SIM A syaratnya usia minimum 17 tahun. Dalam hubungan itu, POLANTAS hanya boleh mengizinkan mereka yang sudah 17 tahun untuk mengurus SIM A. Sedangkan KTUN bebas adalah KTUN yang didasarkan pada suatu kebebasan bertindak yang lazimnya dikenal dengan asas "*freies ermessen*".⁵⁸

c. KTUN menguntungkan dan KTUN yang memberi beban

Pembedaan tersebut harus dilihat dari sudut pandang orang yang dikenai KTUN (*addressat*), karena pada dasarnya KTUN yang menguntungkan seseorang namun mungkin pihak lain merasa dirugikan.⁵⁹

d. KTUN kilat dan KTUN permanen

KTUN kilat adalah KTUN yang hanya berlaku sekali atau sepintas lalu, yang dalam istilah lain disebut keputusan *eenmalig*, seperti IMB atau izin untuk mengadakan rapat umum. Sedangkan KTUN permanen adalah KTUN yang memiliki masa berlaku yang relatif lama.⁶⁰

2. Syarat Sahnya Keputusan

Syarat sahnya suatu keputusan tata usaha negara diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut;⁶¹

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 144-145

⁵⁹ *Ibid*, hlm.145

⁶⁰ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 159

⁶¹ Lihat pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

- “(1) Syarat sahnya Keputusan meliputi:
- a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
 - b. dibuat sesuai prosedur; dan
 - c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan.
- (2) Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.”

Keabsahan suatu keputusan tata usaha negara juga dapat dilihat dari dua aspek menurut Pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Bunyi Pasal 53 sebagai berikut;⁶²

- “(1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara tersebut batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.
- (2) Alasan-alasan yang dapat dipergunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah:
- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.”

Frasa dinyatakan batal atau tidak sah dalam Ayat (1) dihubungkan dengan Ayat (2) huruf a dan b diatas secara interpretasi *a contrario* berarti keabsahan.⁶³

Lebih lanjut, pembuatan keputusan Tata Usaha Negara harus memerhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgelding*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Syarat-syarat yang harus diperhatikan

⁶² Lihat pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁶³ Asmuni, 2017, *Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara*, Setara Press, Malang, hlm. 48

dalam pembuatan keputusan ini mencakup syarat materiil dan syarat formal.⁶⁴

a. Syarat-syarat Materiil

- 1) Organ pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang;
- 2) Karena keputusan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*), seperti penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), atau suap (*omkoping*), kesesatan (*dwaling*);
- 3) Keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu;
- 4) Keputusan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

b. Syarat-syarat Formil

- 1) Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- 2) Keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu;

⁶⁴ Ridwan HR, *Op.Cit* hal. 162

- 3) Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi;
- 4) Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu harus diperhatikan.

Philipus M Hadjon mengambil kesimpulan dari pendapat Van Der Pot dan Van Der Wel tentang syarat sahnya suatu keputusan tata usaha negara sebagai berikut:

1. Kewenangan (*bevoegheid*) organ administrasi negara.
2. *Reichtmatigheid* keputusan pemerintah.
3. Tidak ada kekurangan dalam *wilsvorming* (pembentukan kehendak) organ administrasi negara.
4. *Doelmatigheid* dari pada keputusan pemerintah.
5. Prosedur pembuatan keputusan.
6. Penuangan keputusan dalam bentuk yang tepat.⁶⁵

Apabila syarat materiil dan syarat formal ini telah terpenuhi, maka keputusan itu sah menurut hukum (*rechtsgelding*), artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang baik secara prosedural/formal maupun materiil. Sebaliknya, bila satu atau beberapa persyaratan itu tidak terpenuhi, maka keputusan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah. F.H. van der Burg dan kawan-kawan menyebutkan bahwa keputusan dianggap tidak sah jika

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 46

dibuat oleh organ yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*), mengandung cacat bentuk (*vormgebreken*), cacat isi (*inhoudsgebreken*), dan cacat kehendak (*wilsgebreken*).⁶⁶

E. Akibat Hukum Perbuatan Pemerintah

Dalam menjalankan tugasnya, aparat pemerintah harus selalu berpedoman pada sah atau tidaknya kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Apabila kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum tersebut sah, maka hasil perbuatan hukum (dalam bentuk perbuatan suatu keputusan atau produk hukum) tetap sah (*legitimate*) untuk dilaksanakan. Sebaliknya, apabila kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum tersebut tidak sah (*illegitimate*), maka timbul konsekuensi bahwa perbuatan hukum tersebut menjadi batal. Kebatalan tersebut dapat dijabarkan melalui teori kebatalan (*nietig theorie*) sebagai berikut:

1. Batal mutlak (*absolute nietig*)
2. Batal demi hukum (*nietig van rechts wege*)
3. Dapat dibatalkan (*vernietig baar*)

⁶⁶ F.H. van der Burg, et.al., *Rechtsbescherming tegen de Overheid*, Nijmegen, 1985, hlm. 99.

Ketiga kemungkinan kebatalan di atas, dapat ditinjau dari dua hal, yaitu dari akibat hukum atau konsekuensi yuridis yang timbul dari pejabat/aparat yang berwenang untuk menyatakan kebatalan.

1. Batal mutlak (*absolute nietig*)

- a. Akibat hukum: semua perbuatan hukum Aparat Pemerintah yang pernah dilakukan dianggap belum pernah ada sehingga keadaan harus dikembalikan seperti semula.
- b. Pejabat yang berwenang menyatakan kebatalan: hanya pejabat yudikatif saja.

2. Batal Demi Hukum (*nietig van rechts wege*)

Akibat hukumnya ada dua alternatif. Alternatif pertama adalah perbuatan yang sudah dilakukan dianggap tidak ada atau tidak sah secara hukum. Dan alternatif kedua adalah perbuatan yang telah dilakukan, sebagian dianggap sah, dan sebagian lagi dianggap tidak sah. Dalam hal batal demi hukum ini, pejabat yang berhak menyatakan batal atau tidak adalah pihak yudikatif dan eksekutif.

3. Dapat Dibatalakan (*vernietig baar*)

- a. Akibat Hukum: seluruh perbuatan hukum yang telah dilakukan dianggap sah. Perbuatan hukum yang belum dilakukan dinyatakan tidak sah.
- b. Pejabat yang berwenang menyatakan kebatalan: pejabat yudikatif, eksekutif dan legislatif.

Secara prinsip, batal mutlak berarti semua perbuatan yang pernah dilakukan, dianggap tidak pernah ada. Dalam konteks ini, perbuatan yang dinyatakan tidak pernah ada tersebut, berlaku prinsip *fiction theory* atau semua orang atau subjek hukum dianggap tahu hukum. Dalam hal batal mutlak ini, yang berhak menyatakan batal mutlak hanyalah pengadilan dalam undang-undang Kehakiman.⁶⁷

Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan yang tidak sah, diatur dalam pasal 70 Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:⁶⁸

(1) Keputusan dan/atau Tindakan tidak sah apabila:

- a. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang.
- b. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
- c. Dibuat oleh Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang .

(2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Tidak mengikat sejak keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan; dan
- b. Segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

⁶⁷ E.Utrecht. 1986, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Pustaka Tinta Mas. Surabaya. Hlm 109-113.

⁶⁸ Lihat pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- c. Dalam hal keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara.

A.M. Donner mengemukakan akibat-akibat dari keputusan yang tidak sah yaitu sebagai berikut:

- a. keputusan itu harus dianggap batal sama sekali.
- b. Berlakunya keputusan itu dapat digugat:
 - 1) Dalam banding (*beroep*).
 - 2) Dalam pembatalan oleh jabatan (*amtshalve vernietiging*) karena bertentangan dengan undang-undang.
 - 3) Dalam penarikan kembali (*intrekking*) oleh kekuasaan yang berhak (*competent*) mengeluarkan keputusan itu.
- c. Dalam hal keputusan tersebut, sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan (peneguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, maka persetujuan itu tidak diberi.
- d. Keputusan itu diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*).⁶⁹

Van der Wel menyebutkan 6 macam akibat suatu keputusan yang mengandung kekurangan, yaitu sebagai berikut:⁷⁰

- a. Batal karena hukum

⁶⁹ Dikutip dari E. Utrecht, op.cit., hal. 114.

⁷⁰ Ibid., hal. 115.

- b. Kekurangan itu menjadisebab atau menimbulkan kewajiban untuk membatalkan keputusan itu untuk sebagiannya atau seluruhnya.
- c. Kekurangan itu menyebabkan bahwa alat pemerintah yang lebih tinggi dan yang berkompeten untuk menyetujui atau meneguhkannya, tidak sanggup memberi persetujuan atau peneguhan itu.
- d. Kekurangan itu tidak memengaruhi berlakunya keputusan.
- e. Karena kekurangan itu, keputusan yang bersangkutan dikonversi ke dalam keputusan lain.
- f. Hakim sipil (biasa) menganggap keputusan yang bersangkutan tidak mengikat.

Meskipun suatu keputusan itu dianggap sah dan akan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, akan tetapi keputusan yang sah itu tidak dengan sendirinya berlaku, karena untuk berlakunya suatu keputusan harus memerhatikan tiga hal berikut ini:

- 1) Jika berdasarkan peraturan dasarnya terhadap keputusan itu, tidak memeberi kemungkinan mengajukan permohonan banding bagi yang dikenai keputusan, maka keputusan itu mulai berlaku sejak saat diterbitkan (*ex nunc*).
- 2) Jika berdasarkan peraturan dasarnya terdapat kemungkinan untuk mengajukan banding terhadap keputiuan yang bersangkutan, maka keberlakuan keputusan itu tergantung dari proses banding itu.

- 3) Jika keputusan itu memerlukan pengesahan dari organ atau instansi pemerintahan yang lebih tinggi, maka keputusan itu mulai berlaku setelah mendapatkan pengesahan.