

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan penegasan kembali prinsip fundamental bahwa Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti bahwa seluruh asas, prinsip, dan dogma dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia harus bersumber dan berlandaskan hukum.¹ Prinsip tersebut menegaskan bahwa segala bentuk tindakan dan keputusan yang dihasilkan dapat dipertanggung jawabkan oleh pejabat pemerintahan yang membuatnya. Secara konseptual, tindakan pemerintah dibagi menjadi dua yaitu, tindakan nyata (materil) dan tindakan hukum. Menurut C.J.N Verstedden, tindakan nyata merupakan tindakan yang tidak memiliki keterkaitan hukum sehingga tidak ada akibat hukum yang timbul, sedangkan menurut R.J.H.M Huisman, tindakan hukum merupakan tindakan yang menimbulkan akibat hukum atau menciptakan suatu hak dan kewajiban. Salah satu bentuk dari tindakan hukum pemerintah yakni mengeluarkan ketetapan/keputusan (*beschikking*) atau istilahnya adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Definisi dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) termaktub dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menjelaskan Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisikan tindakan hukum TUN, yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Badan atau pejabat yang tergolong sebagai pejabat TUN adalah semua badan maupun pejabat yang memiliki kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, secara konseptual, Pejabat TUN dapat dikenali melalui fungsi pemerintahan yang dilaksanakan, dimana fungsi tersebut dijalankan berdasarkan kewenangan yang ditetapkan dalam wilayah administratif masing-masing.

Pemerintah dalam arti luas merupakan badan yang menjalankan sistem pemerintahan dan bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum. Indonesia membagi sistem pemerintahan atas tiga cabang utama yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.² Dari ketiga cabang kekuasaan tersebut, eksekutif memegang peranan paling signifikan dalam menjalankan administrasi negara karena

¹ Indra Kurniawan, 2023, *Tanggung Jawab Pejabat Pemerintah Dalam Menerapkan Diskresi Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara, Volume 2 Nomor 2, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, hlm. 252.

² Romi Librayanto, 2013, *Ilmu Negara Suatu Pengantar*, Makassar; Arus Timur, hlm. 83.

mengingat fungsinya yang sentral dalam proses pengambilan keputusan administratif.³ Dalam menjalankan roda pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, para pejabat eksekutif memiliki kewenangan untuk membuat dan mengeluarkan berbagai keputusan yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Dalam lingkungan pemerintah daerah, Kepala Dinas Pendidikan merupakan salah satu jabatan eksekutif yang memegang peran strategis dalam pengelolaan urusan pendidikan sesuai kewenangan daerah. Kepala Dinas Pendidikan diangkat dan ditetapkan oleh kepala daerah berdasarkan kualifikasi yang dipersyaratkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tugas utamanya yaitu memimpin serta melaksanakan kebijakan pendidikan di wilayahnya. Kewenangan yang dijalankan oleh Kepala Dinas Pendidikan ini sangat luas dan mencakup berbagai aspek dalam administrasi pemerintahan daerah, termasuk dalam hal manajemen sumber daya manusia di lingkungan dinasny. Seperti contohnya bahwa Kepala Dinas Pendidikan mempunyai kewenangan untuk turut serta dalam hal menetapkan jabatan Kepala Sekolah di lembaga satuan pendidikan.

Dalam dinamika penyelenggaraan pendidikan, kekosongan jabatan Kepala Sekolah merupakan kondisi yang tidak dapat dihindari dan kerap terjadi. Kekosongan ini dapat timbul akibat berbagai faktor, seperti pejabat definitif yang berhalangan dalam menjalankan tugas rutinnya. Sehingga ketika hal serupa terjadi, maka diperlukan adanya pelaksana jabatan yang ditugaskan untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Bentuk daripada pelaksana jabatan adalah Pelaksana Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt). Ketentuan dasar yang mengatur mengenai Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas diatur dalam Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa

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.*

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam konteks dinamika dan implementasi yang dilakukan di Kabupaten Bone, Kepala Dinas Pendidikan menerbitkan Surat Perintah Nomor 895.7/6823/DP yang berisi tentang penugasan Pelaksana Harian Kepala Sekolah. Surat perintah tersebut

³ Elisa J.B. Sumeleh, 2017, *Implementasi Kewenangan Diskresi Dalam Perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Journal Lex Administratum, Volume 5 Nomor 9, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, hlm. 130.

menugaskan beberapa individu sebagai Pelaksana Harian untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Sekolah diberbagai satuan pendidikan. Sebanyak 40 orang Plh Kepala Sekolah yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bone untuk mengisi kekosongan jabatan kepala sekolah tersebut. Akan tetapi, yang menjadi perhatian utama adalah bahwa penunjukan Pelaksana Harian ini dilakukan meskipun Kepala Sekolah definitif sebelumnya telah memasuki masa purna bakti (pensiun) atau dapat dikategorikan sudah termasuk dalam berhalangan tetap.

Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar, mengingat berdasarkan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa Pelaksana Harian merupakan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang berhalangan sementara. Hal tersebut juga diatur dan diuraikan secara rinci dalam kebijakan teknis secara internal yakni Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 1/SE/II/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian. Didalamnya dijelaskan bahwa jabatan Pelaksana Harian hanya berlaku jika pejabat definitifnya masih ada, tetapi sedang berhalangan melaksanakan tugasnya karena alasan-alasan tertentu.⁴ Sehingga, ketika penunjukan Pelaksana Harian diperuntukan mengisi kekosongan jabatan karena berhalangan tetap (pensiun), dapat dikatakan tidak bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Hukum Adminitrasi Negara, jika suatu keputusan pejabat pemerintahan tidak sejalan dengan peraturan yang berlaku, maka perlu untuk diuji keabsahannya. Prinsip keabsahan menghendaki bahwa segala tindakan atau keputusan pejabat pemerintahan harus bersesuaian dengan peraturan yang berlaku.⁵ Berdasarkan ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa syarat sahnya suatu keputusan adalah sebagai berikut:

- (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.*

⁴ Rakyatsulsel.fajar.co.id, 2025, Disdik Makassar Akan Tata Ulang 62 Plh Kepala Sekolah, diakses pada tanggal 30 mei 2025, dari, <https://rakyatsulsel.fajar.co.id/2025/02/03/disdik-makassar-akan-tata-ulang-62-plh-kepala-sekolah/>.

⁵ Syofyan Hadi, Tomy Michael, 2017, *Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara*, Jurnal Cita Hukum, Volume 5 Nomor 2, Fakultas Hukum dan Syariah UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 384.

Pentingnya kepatuhan terhadap ketentuan hukum menjadi sesuatu yang krusial untuk menjamin keabsahan setiap keputusan pejabat pemerintahan. Sebab keputusan yang sah tidak hanya harus memiliki landasan hukum yang kuat, tetapi juga harus mencerminkan asas keadilan, transparansi, dan akuntabilitas. Hal ini bertujuan untuk mencegah potensi penyalahgunaan kewenangan dan menjaga kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) memegang peranan krusial dalam penetapan setiap keputusan pejabat administrasi negara, tidak hanya sebagai syarat formalitas melainkan sebagai pondasi legalitas dan optimalisasi pelaksanaannya. AUPB berfungsi sebagai pengatur yang membimbing pejabat dalam bertindak, memastikan bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan tidak hanya mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga dilandasi oleh prinsip-prinsip yang terkandung didalamnya. Kepatuhan terhadap AUPB menjadi esensial untuk menjamin bahwa keputusan tersebut benar-benar mencerminkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum serta publik sekaligus meminimalisir potensi cacat hukum yang terjadi.

Dalam konteks tersebut yakni pengisian kekosongan jabatan terutama untuk posisi pelaksana jabatan, tentunya memerlukan suatu mekanisme yang jelas dan terstruktur agar pelaksanaannya bisa dengan berjalan efektif. Tanpa mekanisme yang terstruktur, proses tersebut berpotensi tidak dapat berjalan dengan optimal.⁶ Kondisi ini sangat relevan dengan penunjukan Pelaksana Harian (Plh) Kepala Sekolah di Kabupaten Bone, mengingat bahwa hingga saat ini belum adanya aturan internal yang secara spesifik mengatur tentang mekanisme penetapan Pelaksana Harian (Plh) Kepala Sekolah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bone. Adanya potensi ketidaksesuaian penunjukan Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone dengan peraturan yang berlaku, tentu menimbulkan pertanyaan fundamental mengenai keabsahan surat perintah sebagai keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bone.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan secara mendalam, penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian yang fokus pada keabsahan dan implikasi surat perintah Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone, sehingga penulis mengangkat judul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Keabsahan dan Implikasi Surat Perintah Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone”**.

⁶ Haedar Djidar, Dandi Darmadi, Andi Besse Panangareng, 2024, *Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Luwu Timur 2021-2026*, Journal Publicuho, Volume 7 Nomor 3, Universitas Andi Djemma, Palopo, hlm. 6.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan terhadap Surat Perintah Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone berdasarkan norma hukum yang berlaku?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap Surat Perintah Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan dua rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan penelitian ini akan diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui keabsahan Surat Perintah Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum Surat Perintah Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone.

Sebuah penelitian tentunya diharapkan mampu memberikan manfaat yang signifikan, baik itu secara teoritis maupun praktis. Berikut manfaat penelitian yang hendak dicapai yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini mampu memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan, terkhusus dalam bidang keilmuan hukum administrasi negara. Terutama dalam hal kajian mengenai keabsahan keputusan pejabat pemerintahan yang ditinjau dari prinsip keabsahan serta implikasi hukum keputusan tersebut.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Bone untuk memperbaiki dan membentuk kebijakan internal terkait prosedur penetapan Pelaksana Harian Kepala Sekolah yang bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Orisinalitas Penelitian

Pada dasarnya dalam melakukan suatu penelitian haruslah memuat hal yang baru yang menjadi pembeda dengan penelitian sebelumnya, baik dari segi substansi maupun dari segi kajian penelitian. Dengan demikian, peneliti akan menguraikan letak perbedaan dan persamaan antara penelitian yang dilakukan sebelumnya yang memiliki topik yang sama dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Untuk itu penulis menyajikan beberapa judul penelitian terdahulu yang juga membahas hal serupa tentang keabsahan suatu keputusan pejabat pemerintahan, yang pastinya memiliki beberapa perbedaan dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Perbedaan tersebut yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	: Nurhaeni	
Judul Penulis	: Pelaksanaan Seleksi Pengangkatan Kepala Sekolah Menengah Atas Dan/Atau Sederajat Oleh Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2021	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Penelitian
Isu dan Permasalahan	Skripsi yang dituliskan oleh Nurhaeni adalah membahas terkait kesesuaian prosedur pengusulan dalam pengangkatan Kepala Sekolah menengah atas dan/atau sederajat dengan peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 36 Tahun 2016 serta menguji keabsahan dari surat keputusan Gubernur Sulawesi Selatan tentang pengangkatan Kepala Sekolah menengah atas dan/atau sederajat .	Penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah berfokus kepada kesesuaian unsur-unsur sahnya keputusan dalam Surat Perintah Nomor 895.7/6823/DP tentang Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone yang dalam hal ini menyoroti aspek kewenangan,prosedur substansi. Selain itu, peneliti juga meneliti terkait implikasi hukum surat perintah tersebut sebagai suatu keputusan.
Metode Penelitian	Empiris	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Didalam penerapan prosedur pengusulan pengangkatan kepala sekolah SMA/ sederajat di Sulawesi Selatan tidak sesuai dengan	Dalam Surat Perintah Nomor 895.7/6823/DP tentang penetapan Pelaksana Harian Kepala Sekolah di kabupaten Bone, dikategorikan tidak

	Peraturan Gubernur No. 36 Tahun 2016. Hal ini terbukti dengan adanya 34 kepala sekolah yang diangkat tanpa melalui seleksi Dinas Pendidikan. Meskipun sah secara materiil, Surat Keputusan Gubernur tersebut cacat formil karena tidak memenuhi aspek prosedural, sehingga berpotensi dibatalkan berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan karena ada terdapat kesalahan prosedur didalamnya.	memenuhi syarat sahnya sebuah keputusan karena cacat secara prosedur, substansi dan tidak memperhatikan AUPB yang dalam hal ini asas kepastian hukum dan kecermatan. Sebab adanya ditemukan satu kepala sekolah yang tidak memenuhi kelayakan syarat untuk ditetapkan sebagai Plh Kepala Sekolah, kemudian dalam penetapan tersebut tidak bersesuaian dengan peruntukannya karena mengisi kekosongan jabatan yang berhalangan tetap. Implikasi yang timbul akibat ketidaksesuaian tersebut membuat surat perintah tersebut dapat dibatalkan oleh Kepala Dinas Pendidikan selaku pejabat pemerintahan yang membuatnya.
--	---	--

Nama Penulis	: Asri, Rambat Nur Sasongko, Connie	
Judul Penulis	: Realita Pengangkatan Kepala Sekolah Dasar Negeri di Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Bengkulu	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Jurnal ini membahas mengenai realitas pengangkatan kepala	Penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah berfokus kepada

	sekolah dasar negeri di Kecamatan Ilir Talo, Kabupaten Seluma berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berlaku.	kesesuaian unsur-unsur sahnya keputusan dalam Surat Perintah Nomor 895.7/6823/DP tentang Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone yang dalam hal ini menyoroti aspek kewenangan, prosedur substansi. Selain itu, peneliti juga meneliti terkait implikasi hukum surat perintah tersebut sebagai suatu keputusan.
Metode Penelitian	Kualitatif	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Analisis dan hasil dari penelitian menunjukkan bahwa pengangkatan kepala sekolah dasar negeri di Kecamatan Ilir Talo, Kabupaten Seluma, belum sepenuhnya sesuai dengan standar yang diatur dalam Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007, terlihat dari masih adanya dua kepala sekolah yang belum memenuhi kualifikasi, serta prosedur rekrutmen yang seringkali tidak memperhatikan peraturan dan lebih mengutamakan penunjukan langsung oleh Dinas Pendidikan.	Dalam penetapan Surat Perintah Nomor 895.7/6823/DP tentang penetapan Pelaksana Harian Kepala Sekolah di kabupaten Bone, dikategorikan tidak memenuhi syarat sahnya sebuah keputusan karena cacat secara prosedur, substansi dan tidak memperhatikan AUPB yang dalam hal ini asas kepastian hukum dan kecermatan. Sebab adanya ditemukan satu kepala sekolah yang tidak memenuhi kelayakan syarat untuk ditetapkan sebagai Plh Kepala Sekolah, kemudian dalam penetapan tersebut tidak bersesuaian dengan peruntukannya karena

		mengisi kekosongan jabatan yang berhalangan tetap. Implikasi yang timbul akibat ketidaksesuaian tersebut membuat surat perintah tersebut dapat dibatalkan oleh Kepala Dinas Pendidikan selaku pejabat pemerintahan yang membuatnya.
--	--	---

E. Landasan Teori/ Konseptual

1. Teori Kewenangan

Secara konseptual, peristilahan terkait kewenangan kerap disepadankan dengan peristilahan Belanda *“bevoegdheid”* (wewenang atau berkuasa). Wewenang adalah kompenen penting dalam hukum administrasi pemerintahan karena wewenang memungkinkan pemerintahan baru untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya berdasarkan wewenang yang dimilikinya. Kamus Umum Bahasa Indonesia mengartikan kewenangan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak. Dalam ketentuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan disebutkan dan dijelaskan adanya perbedaan antara kewenangan dengan wewenang. Kewenangan merujuk pada kekuasaan yang diberikan kepada suatu badan pemerintahan, pejabat atau administrator negara untuk beroperasi dalam lingkup hukum publik. Sedangkan, konsep wewenang diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh suatu badan pemerintah dan/atau pejabat atau administrator negara lainnya untuk membuat keputusan dan/atau mengambil tindakan dalam tata kelola negara.⁷

Prajudi Atmosudirjo menjelaskan perbedaan antara kewenangan dan wewenang dengan cukup jelas. Kewenangan merujuk pada kekuasaan formal yang diberikan oleh undang-undang atau otoritas eksekutif, yang mencakup kekuasaan untuk mengatur atau mempengaruhi sekelompok orang atau bidang tertentu secara keseluruhan. Kewenangan ini bersifat lebih luas dan mencakup tanggung jawab yang lebih besar. Di sisi lain, wewenang lebih terbatas dan spesifik, berkaitan dengan hak untuk melakukan tindakan hukum tertentu dalam konteks publik. Wewenang ini dapat dianggap sebagai bagian dari kewenangan

⁷ Aminuddin Ilmar, 2020, *Perbuatan Hukum Pemerintahan*, Makassar, Phinatama Media, hlm. 85.

yang lebih besar, tetapi fokusnya lebih pada tindakan atau keputusan tertentu yang dapat diambil oleh individu atau lembaga dalam menjalankan tugasnya.⁸

Wewenang merupakan hak, kekuasaan, atau kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk menjalankan tugas tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks administrasi pemerintahan, pemahaman yang jelas mengenai aspek wewenang sangat penting agar keputusan dan tindakan yang diambil memiliki dasar yang sah dan terikat pada hukum yang berlaku.⁹

Kewenangan maupun wewenang menjadi konsep inti dalam suatu perbuatan atau tindakan hukum pemerintahan. Dengan kata lain, dasar untuk melakukan suatu perbuatan atau tindakan hukum pemerintahan haruslah berdasar pada adanya kewenangan atau wewenang yang dalam hukum administrasi pemerintahan disebut sebagai kewenangan pemerintahan.¹⁰

Dalam kajian HAN, pemahaman tentang asal usul dan metodologi perolehan wewenang pemerintahan menjadi sangat penting, karena berkaitan dengan akuntabilitas hukum dalam pelaksanaan wewenang tersebut, beserta konsep dasar negara hukum: *“geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid there is no authority without responsibility”* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, menimbulkan akuntabilitas pejabat tersebut.¹¹

Dalam konteks hukum administrasi negara, kewenangan merujuk pada hak dan kekuasaan yang diberikan kepada individu atau lembaga untuk melaksanakan tindakan tertentu. Terdapat tiga sumber utama kewenangan yang diakui dalam hukum, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

1. Atribusi.

Atribusi merupakan pemberian wewenang yang baru kepada badan atau pejabat pemerintahan tertentu sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Perwujudan dari kewenangan ini adalah berupa pemberian hak kepada pejabat pemerintahan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang kewenangannya diberikan melalui UUD 1945 dan Undang-Undang. Dengan ini, hal tersebut dikatakan sebagai asas legalitas (*legalitietbeginsel*) dalam melaksanakannya. Wewenang ini dapat didelegasikan ataupun dimandatkan.¹²

2. Delegasi.

⁸ Hanif Fudin, 2022, *Aktualisasi Checks and Balances Lembaga Negara: Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi*, Volume 19 Nomor 1, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, hlm.212.

⁹ Merna Cinthia, 2023, *Kewenangan Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 1.

¹⁰ Aminuddin Ilmar Op.Cit, hlm. 88.

¹¹ Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Raja Grafindo Persada, hlm. 105.

¹² Firdaus Renuat, et.al., 2023, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Gita Lentera, hlm.27.

Dalam konteks delegasi, terjadi pengalihan atau pelimpahan wewenang oleh badan atau organ pemerintahan yang telah memiliki kewenangan tersebut sebelumnya, kepada badan atau organ pemerintahan yang lain untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Dengan ini suatu delegasi pasti didahului oleh suatu atribusi.

Dalam hal pengalihan atau pelimpahan wewenang secara delegasi ada syarat-syarat yang harus dipenuhi, yakni:

- a. Delegasi harus tetap, artinya penerima delegasi tidak menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi yang didasarkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maknanya delegasi hanya diperbolehkan bilamana ketentuan itu diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi bukan kepada bawahan, maksudnya dalam hal hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan penjelasan, maksudnya penerima delegasi wajib untuk meminta penjelasan terkait pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), maksudnya delegans menjelaskan instruksi (petunjuk) terkait penggunaan wewenang tersebut.¹³

3. Mandat

Mandat merupakan bentuk pelimpahan wewenang yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan/pejabat yang lebih rendah. Sebagaimana ketentuannya diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bahwasanya badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila ditugaskan oleh badan pemerintahan di atasnya dan merupakan pelaksanaan tugas rutin. Kemudian pejabat yang melaksanakan tugas rutin 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.

Mandat bersifat langsung dan tidak melibatkan peralihan tanggungjawab. Pemberi mandat tetap bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas yang diamanatkan, meskipun pelaksanaan tersebut dilakukan oleh penerima mandat.

¹³ Nur Basuki Minarno, 2010, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama , hal 70.

2. Instrumen Pemerintahan

Instrumen pemerintahan merupakan alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas-tugasnya.¹⁴ Ridwan HR dalam bukunya “Hukum Administrasi Negara” mengatakan bahwa, dalam menjalankan tugas pemerintahan, pemerintah atau pejabat administrasi negara dapat melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen fisik yang terhitung sebagai *public domain* atau kepunyaan publik. Disamping hal tersebut, pejabat pemerintah juga dapat menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam melakukan tindakan yang sifatnya mengatur untuk menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya.¹⁵ Jenis-jenis dari Instrumen yuridis diatas yang tergolong sebagai instrumen pemerintahan, merupakan alat yuridis yang digunakan dalam menjalankan fungsi administrasi negara secara efektif.

3. Keputusan Tata Usaha Negara

a. Definisi Keputusan Tata Usaha Negara

Otto Mayer, seorang sarjanawan jerman yang pertama kali memperkenalkan dan menggunakan terminologi “*verwaltungsakt*” untuk Keputusan Tata Usaha Negara. Adapun di negara Belanda, istilah ini dikenal dengan “*beschikking*” yang diperkenalkan oleh van Vollenhoven dan C.W. van der Pot, dan diakui oleh pakar lain seperti A.M. Donner, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dengan istilah “*de vader van het modern beschikkingsbegrip*” yang artinya “bapak dari konsep *beschikking* yang modern”. Istilah “*beschikking*” di Indonesia diperkenalkan oleh W.F. Prins yang diartikan sebagai “ketetapan” oleh E.Utrecht, Bagir Manan serta Sjachran Basah dan lainnya. Adapun istilah “keputusan” diperkenalkan oleh W.F. Prins, Philipus M. Hadjon, S.F. Marbun.¹⁶

Definisi terkait Keputusan Tata Usaha Negara itu sendiri termaktub dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 atas Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa:

“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, bersifat konkret, individual, dan

¹⁴ Muhammad Irfan Rahmadi, 2019, *Instrumen Pemerintahan Dalam Hukum Administrasi Negara*, Universitas Sriwijaya, hlm. 2.

¹⁵ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm.125.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 140

*final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.*¹⁷

Definisi terkait Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) memiliki jangkauan yang lebih luas dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lebih lanjut, termaktub dalam Pasal 1 Ayat 7 menyatakan bahwa:

*“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”*¹⁸

b. Pejabat Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi tersebut memiliki cakupan yang luas, sehingga setiap badan atau pejabat yang melaksanakan fungsi pemerintahan dalam ranah eksekutif dapat digolongkan sebagai pejabat tata usaha negara.

W. Riawan Tjandra menjelaskan bahwa penggolongan pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan dilakukan berdasarkan fungsi yang dijalankannya (*functional approach*), bukan semata-mata berdasarkan kedudukan formalnya dalam struktur negara. Oleh karena itu, pihak yang tidak secara langsung termasuk dalam organ resmi pemerintahan pun dapat dikategorikan sebagai pejabat tata usaha negara apabila menerima pelimpahan kewenangan atau penugasan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sejalan dengan hal tersebut, Ujang Abdullah menguraikan bahwa badan atau pejabat yang termasuk dalam kategori pejabat tata usaha negara meliputi:¹⁹

1. Badan dan/atau Pejabat institusi resmi dalam Pemerintahan seperti Pemerintah tingkat Pusat, Pemerintah Daerah (Pemda), Pemerintah Kabupaten/Kota (Pemkab/Pemkot), dan institusi resmi Pemerintah yang berada di lingkungan eksekutif;
2. Badan atau Pejabat bagian dari pemerintah seperti BUMN, BUMD, dan badan lainnya. Begitupun dengan kerja sama Pemerintah dengan swasta; dan

¹⁷ Pasal 1 ayat 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁸ Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

¹⁹ Fazmi, 2020, *“Kategori Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”*, Fakultas Hukum, Universitas Eka Sakti Padang, hlm.4.

3. Badan atau Pejabat swasta yang menjalankan urusan pemerintahan seperti yayasan yang berjalan di bidang yang pada dasarnya menjadi kewajiban pemerintah namun dilaksanakan oleh pihak swasta, seperti perguruan tinggi, rumah sakit, dan lain sebagainya.

c. Unsur-Unsur Keputusan Tata Usaha Negara

Berdasarkan konsep Keputusan Tata Usaha Negara yang dijabarkan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, maka KTUN merupakan suatu keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ditinjau dari ketentuan tersebut, adapun unsur-unsur dalam sebuah keputusan sebagai berikut :

- a. Keputusan itu harus tertulis;
- b. Keputusan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;
- c. Keputusan berisi tindakan hukum TUN;
- d. Keputusan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Keputusan bersifat konkret, individual dan final;
- f. Keputusan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²⁰

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, dapat digaris bawahi poin-poin penting untuk menilai suatu KTUN adalah sebagai berikut:

Pertama, berupa penetapan tertulis, yang dimaksudkan adalah untuk mempermudah dalam aspek segi pembuktiannya meskipun tidak dibatasi pada bentuk formal suatu keputusan.²¹

Kedua, keputusan tersebut dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Penentuan status badan ataupun pejabat tata usaha negara didasarkan pada fungsi yang dijalankan. Cakupannya tidak hanya terbatas pada institusi resmi dalam pemerintahan saja, tetapi juga dapat meliputi lembaga diluar cabang eksekutif itu sendiri seperti halnya dengan pihak swasta.²²

Ketiga, tindakan tersebut merupakan tindakan hukum tata usaha negara yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan

²⁰ Dola Riza, 2018, *Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 3 Nomor 1, hlm. 7.

²¹ Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Harapan, hlm. 163.

²² *Ibid*, hlm. 165.

demikian, setiap keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara harus didasarkan pada ketentuan hukum pada saat keputusan tersebut ditetapkan. Tindakan hukum tata usaha negara tentunya juga mampu menciptakan, mengikat maupun menghapuskan suatu hubungan hukum yang telah ada.²³ Ketentuan bahwa suatu tindakan hukum tata usaha negara dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni menunjukkan adanya penerapan asas legalitas pemerintahan (*wetmatigheid van bestuur*).²⁴

Keempat, keputusan tersebut harus bersifat konkret, individual, dan final. Makna konkret berarti keputusan memiliki wujud yang nyata dan dapat ditentukan. Kemudian individual menunjukkan bahwa keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata tertentu yang memiliki kepentingan bukan kepada masyarakat secara umum. Sifat final menunjukkan bahwa keputusan tersebut telah bersifat definit serta tidak memerlukan keputusan lanjutan dan menimbulkan akibat hukum tertentu.²⁵

Kelima, memiliki akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, artinya bahwa terdapat suatu perubahan dalam situasi hubungan hukum yang telah ada.²⁶

Adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan memberikan serta memperlihatkan makna luas yang cukup signifikan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara didalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Selain dijabarkan dalam Pasal 1 ayat 7 terdapat juga dalam Pasal 87 UU No.30/2014 yang memaknai Keputusan Tata Usaha Negara secara luas dimana didalamnya menegaskan bahwa sebuah KTUN bukan hanya berupa penetapan tertulis formal, tetapi juga mencakup tindakan faktual yang dilakukan oleh pejabat atau badan pemerintahan. Keputusan tersebut harus bersifat konkret, individual, final dalam cakupan luas, dan didasarkan pada ketentuan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hadirnya Pasal 87 dalam UU Administrasi Pemerintahan merupakan jembatan bagi kedua definisi antara UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan. Sehingga unsur-unsur KTUN pada Pasal 87 adalah sebagai berikut ini :

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;

²³ *Ibid*, hlm. 171.

²⁴ Muhammad Amin Putra, 2020, *Keputusan Tata Usaha Negara Yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum Sebagai Objek Sengketa Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 3 Nomor 1, Kota Jayapura, hlm.4

²⁵ Indroharto, *Op.Cit*, hlm. 173.

²⁶ *Ibid*, hlm. 174.

- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.²⁷

Berdasarkan komponen Keputusan Tata Usaha Negara yang terdapat dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dapat disimpulkan secara luas dan umum bahwa keputusan menurut ketentuan undang-undang tersebut adalah keputusan tertulis yang termasuk dalam tindakan faktual, dan dibuat oleh instansi atau pejabat pemerintahan sebagai bagian dari pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

d. Syarat Sahnya Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam pembuatan suatu keputusan (*beschikking*), pemerintah wajib mematuhi ketentuan atau persyaratan tertentu. Jika persyaratan tersebut tidak terpenuhi, maka keputusan yang dihasilkan dianggap tidak sah. Keputusan pemerintah merupakan tindakan hukum publik yang menimbulkan akibat hukum, sehingga ketidakabsahan keputusan tersebut juga berarti ketidakabsahan dari tindakan pemerintahan yang bersangkutan.²⁸

Pembentukan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau ketetapan tata usaha negara harus memenuhi sejumlah syarat agar keputusan sah secara hukum dan memiliki legalitas untuk dilaksanakan. Persyaratan tersebut terdiri atas syarat materil dan syarat formil. Apabila ketetapan telah memenuhi kedua syarat tersebut, maka ketetapan itu dapat dianggap sah menurut hukum dan menjadi bagian yang diakui dalam tata tertib hukum. Berikut merupakan syarat materil dan syarat formil.²⁹

1. Syarat- syarat materil sebagai berikut:
 - a) Lembaga pemerintahan yang membuatnya harus memiliki kewenangan;
 - b) Keputusan tidak boleh cacat secara yuridis seperti penipuan, paksaan, suap, serta kesesatan;
 - c) Penetapan keputusan ditentukan atas dasar kondisi tertentu
 - d) Pelaksanaan keputusan harus seiring dengan peraturan dasar baik dari segi substansi maupun tujuannya harus sejalan dengan aturan dasar.
2. Syarat-syarat formil sebagai berikut :

²⁷ Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁸ Samgeri Ezra Repi, 2016, *Tinjauan Yuridis Tentang Sah Atau Tidaknya Suatu Keputusan Administrasi Pemerintahan (Beschikking)*, Jurnal Lex Crimen, Volume 5 Nomor 4, hlm 53.

²⁹ Nurul Hidayah Tumadi, 2023, *Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking)*, Jurnal Hukum Tata Negara, Volume 6 Edisi 2, hlm 2 .

- a) Memenuhi persyaratan terkait proses persiapan dan prosedur pembuatan KTUN;
- b) KTUN harus dibuat sesuai dengan format yang telah ditetapkan dalam peraturan dasar;
- c) Pelaksanaan KTUN harus memenuhi persyaratan yang berlaku; dan
- d) Rentang waktu yang sebaiknya diperhitungkan antara timbulnya peristiwa yang mendorong pembuatan KTUN serta pengumumannya harus ditentukan.

Apabila persyaratan materil dan formil telah terpenuhi, maka suatu keputusan dapat dinyatakan sah secara normatif (*rechtsgeldig*). Maknanya bahwa keputusan tersebut diakui sebagai bagian daripada sistem hukum yang bersesuaian dengan hukum positif, baik ditinjau dari aspek prosedural maupun dari segi substansinya. Namun, jika salah satu atau beberapa syarat tidak terpenuhi, maka keputusan tersebut memiliki kekurangan dan dianggap tidak sah. F.H. van der Burg dan rekan-rekannya menyatakan bahwa keputusan dinyatakan tidak sah jika dikeluarkan oleh pihak yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*), terdapat kesalahan bentuk (*vormgebreken*), kesalahan substansi (*inhoudsgebreken*), atau kesalahan kehendak (*wilsgebreken*).³⁰

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materil administrasi negara, sahnya sebuah keputusan ditentukan oleh beberapa elemen, antara lain kewenangan, yurisdiksi, bentuk, prosedur, dan isi.³¹ Ketentuan tersebut termaktub pada Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:³²

“(1) Syarat sahnya keputusan meliputi:

- a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang
- b. dibuat sesuai prosedur
- c. substansi yang sesuai dengan objek keputusan

(2) Sahnya keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.”

Terkait dengan syarat sahnya Keputusan Tata Usaha Negara, keputusan dianggap bertentangan jika melanggar peraturan hukum yang berlaku, meliputi:³³

³⁰ F.H. van der Burg. *et.al, Rechtsbescherming tegen de Overheid*, Nijmegen, 1985, hlm. 99.

³¹ Ardiansyah, 2022, *Hukum Administrasi Negara (Fenomena Hukum di Ruang Publik)*, Yogyakarta, CV.Budi Utama, hlm. 78.

³² Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³³ Teuku Saiful Bahri Johan, *Op.Cit*, hlm. 166.

- a. Bertentangan dengan ketentuan hukum prosedural atau formal, misalnya menjamin hak pegawai untuk mempertahankan posisinya sebelum ada keputusan pemecatan;
- b. Bertentangan dengan hukum substansial atau materiil, contohnya keputusan banding administratif yang keliru dalam menentukan status gugatan;
- c. Diterbitkan oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang, misalnya ketika peraturan dasar telah mengangkat pejabat lain yang memiliki kewenangan mengambil keputusan.

Oleh sebab itu, sebuah keputusan dianggap sah (*rechtmatig*) jika memenuhi standar yang telah diatur berdasarkan regulasi, dengan terpenuhinya ketentuan tersebut, keputusan itu memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilakukan, sedangkan keputusan yang tidak memenuhi syarat tersebut tidak memiliki validitas hukum atau dianggap “tidak sah” secara hukum, sehingga keputusan itu menjadi batal (*nietig*).

e. Akibat Hukum Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan merupakan salah satu wujud nyata dari perbuatan hukum administrasi negara (*bestuursrecht handelingen*). Secara teoritis, perbuatan hukum dipahami sebagai perbuatan yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau sebagai tindakan yang dimaksudkan untuk membentuk hak dan kewajiban hukum bagi pihak-pihak terkait. Dengan demikian, tindakan hukum negara dapat dimaknai sebagai perbuatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan guna menimbulkan akibat hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara.³⁴ Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa keputusan berfungsi sebagai instrumen yang digunakan oleh organ pemerintahan untuk melahirkan akibat hukum di bidang publik.³⁵

Legalitas penetapan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat dinilai dari kesesuaian keputusan tersebut dengan hukum, yang dikenal sebagai prinsip legalitas (*legality principle*). Menurut Philipus M. Hadjon, kaidah negara hukum berlandaskan pada prinsip legalitas sebagai prinsip dasar (*rechtmatigheid van het bestuur*). Dengan demikian, penetapan KTUN dianggap sah apabila berdasarkan dengan hukum, dan jika tidak didasarkan, maka keputusan tersebut dianggap tidak sah.³⁶

Secara sederhana, Philipus M. Hadjon juga menjelaskan bahwa terdapat tiga konsep utama mengenai akibat hukum dari suatu keputusan yang tidak sah, yaitu: “*nietigheid van rechtswege*” (batal karena hukum), “*nietig*” (batal), dan

³⁴ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm.155.

³⁵ *Ibid*.

³⁶ Ario Prio Agus Santoso, et al, 2021, *Hukum Tata Usaha Negara (Sebuah Implementasi Administrasi Negara Dalam Tata Usaha Negara)*, Yogyakarta Pustaka Baru Press, hlm. 105.

“*vernietigbaar*” (dapat dibatalkan). Istilah “*nietig*” menunjukkan bahwa secara hukum, perbuatan yang dilakukan dianggap tidak pernah ada, sehingga seluruh akibat hukumnya juga dianggap tidak pernah timbul. Sementara itu, “*vernietigbaar*” berarti bahwa perbuatan dan akibat hukumnya tetap dianggap berlaku sampai ada pembatalan yang dilakukan oleh hakim atau lembaga yang berwenang. Adapun “*nietigheid van rechtswege*” dimaknai bahwa suatu perbuatan secara hukum dianggap tidak menimbulkan akibat tanpa memerlukan keputusan pembatalan terlebih dahulu. Dengan demikian, batalnya suatu tindakan pemerintahan dapat berupa batal karena hukum, batal biasa, atau dapat dibatalkan, bergantung pada tingkat kesalahan atau kekurangan yang terdapat dalam keputusan tersebut.

3. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)

a. Pengertian AUPB

Menurut Bachsan Mustafa, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan asas hukum yang berfungsi sebagai dasar bagi terbentuknya suatu kaidah hukum.³⁷ Kaidah tersebut pada hakikatnya berisi pedoman mengenai bagaimana manusia seharusnya berperilaku dalam kehidupan bermasyarakat. Penerapan asas hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan menjadi hal yang penting, karena aparatur pemerintahan memiliki kewenangan yang bersifat khusus dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan terhadap kepentingan umum.

Istilah umum dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) mengandung makna bahwa prinsip-prinsip tersebut bersifat mendasar, memiliki cakupan luas, dan dapat diterima oleh masyarakat sebagai pedoman yang berlaku secara universal. Istilah pemerintahan merujuk pada kegiatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat eksekutif dengan menjalankan dua fungsi utama, yaitu fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*) dan fungsi pelayanan (*vervolgens functie*). Adapun istilah baik menunjukkan bahwa prinsip-prinsip tersebut didasarkan pada nilai kepatutan, kelayakan, serta etika dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada tata kelola yang bersih dan baik (*clean and good governance*).

Dengan demikian, AUPB dapat dipahami sebagai seperangkat prinsip hukum publik yang menjadi landasan etis sekaligus yuridis dalam setiap tindakan pemerintahan, dan wajib dijadikan acuan dalam penerapan hukum positif di bidang hukum administrasi negara. Prinsip AUPB merupakan sumber hukum formal dalam hukum administrasi.

³⁷ Cekli Setya Pratiwi, et.al, 2016, *Penjelasan Hukum Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta LeIP, hlm.46.

b. Fungsi dan Arti Penting AUPB

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) memiliki peranan sentral dalam hukum administrasi negara karena menjadi dasar bagi hakim dalam menilai sah atau tidaknya suatu keputusan administrasi. AUPB berfungsi sebagai alat uji yuridis dalam proses peradilan, sekaligus sebagai pedoman normatif bagi organ pemerintahan dalam melaksanakan kewenangannya. Di samping itu, AUPB juga merupakan bagian integral dari hukum positif yang mengatur tata kelola pemerintahan agar berjalan sesuai prinsip keadilan, kepastian, dan kepatutan. Dalam perkembangannya, Ridwan HR menjelaskan bahwa AUPB memiliki fungsi dan arti penting bagi setiap elemen yaitu:³⁸ Pertama, bagi Administrasi Negara, digunakan sebagai panduan untuk mendefinisikan dan menerapkan maksud dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang sifatnya umum, samar atau kurang jelas. Fungsinya juga untuk membatasi dan mencegah adanya potensi pejabat administrasi negara dalam menggunakan *freies ermessen* untuk kebijakan yang bertolak belakang dengan ketentuan perundang-undangan. Kedua, bagi masyarakat sebagai pencari keadilan, AUPB dapat dijadikan sebagai landasan dalam gugatan. Ketiga bagi hakim peradilan TUN, dapat dijadikan sebagai dasar dalam melakukan pengujian serta pembatalan terhadap suatu keputusan yang dikeluarkan pejabat TUN. Selain dari itu, AUPB juga dapat digunakan oleh badan legislatif dalam membuat suatu peraturan.

c. Jenis-jenis AUPB

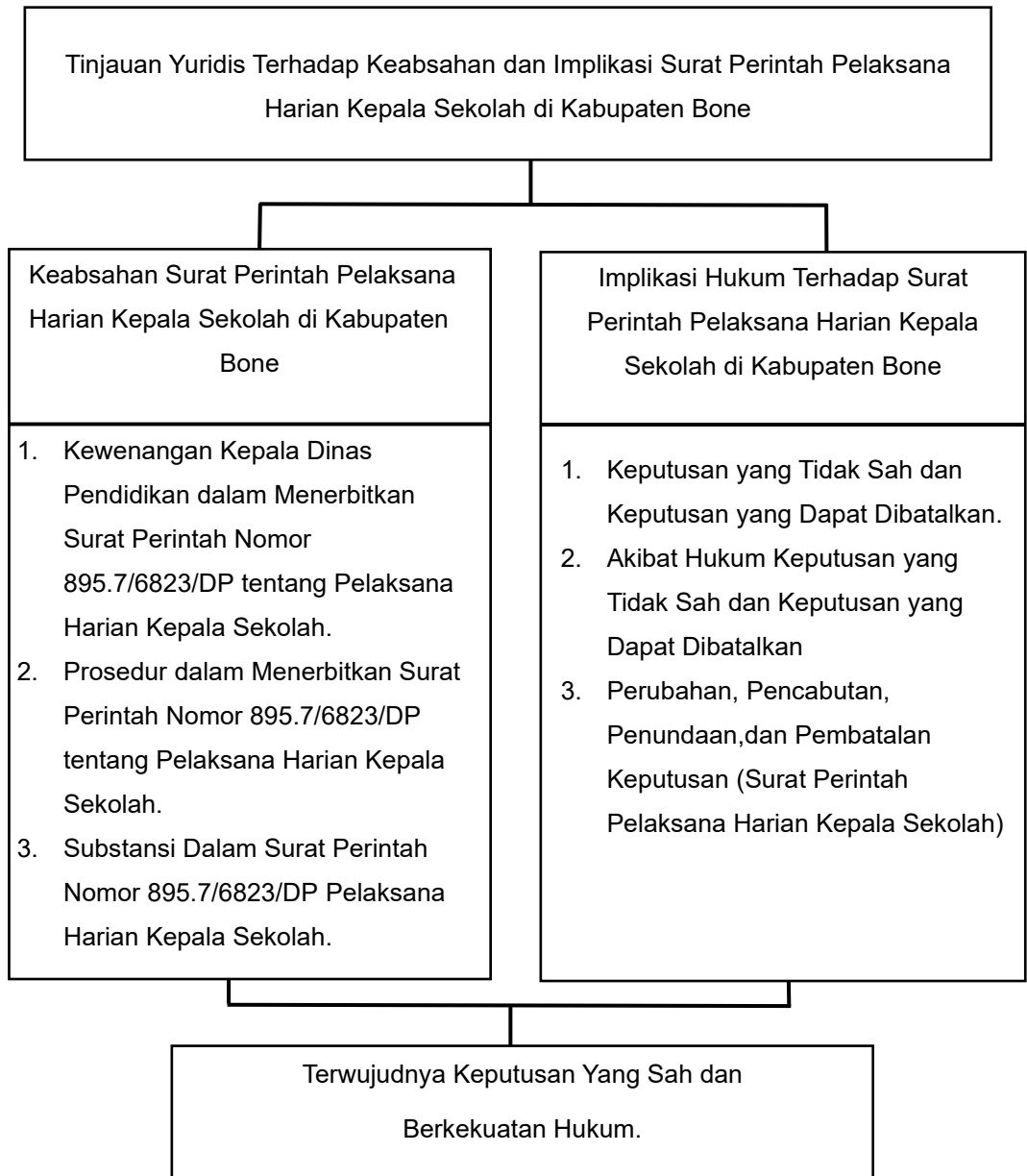
Dalam perumusannya, terdapat berbagai jenis asas yang termasuk dalam kualifikasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Berbagai macam perbedaan pandangan diantara para ahli maupun ketentuan peraturan perundang-undangan menyebabkan variasi dalam merumuskan asas-asas tersebut. Berdasarkan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa asas dalam AUPB meliputi :³⁹

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Kemanfaatan
3. Asas Ketidakberpihakan
4. Asas Kecermatan
5. Asas Tidak Menyalahgunakan Wewenang
6. Asas Keterbukaan
7. Asas Kepentingan Umum
8. Asas Pelayanan yang Baik

³⁸ Ridwan HR, *Loc.Cit*, hlm.239.

³⁹ Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

F. Kerangka Pikir



Gambar 1.1 Bagan Kerangka Pikir

G. Definisi Operasional

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami istilah-istilah dalam skripsi ini maka dibuatkan definisi oprasional sebagai berikut:

1. Keabsahan "*regmatig*", secara harfiah memiliki makna sesuatu yang didasarkan atau sesuai dengan hukum. Tindakan atau keputusan pemerintahan yang sah dapat dilihat berdasarkan unsur-unsur sahnya keputusan sebagai berikut: dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, dilakukan sesuai prosedur, substansi yang sesuai dengan objek keputusan. Dari ketiga unsur tersebut, semuanya harus berdasarkan pada peraturan yang berlaku dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).
2. Implikasi adalah sebuah konsekuensi hukum yang timbul akibat adanya suatu keputusan yang tidak selaras dengan peraturan yang berlaku. Dalam Pasal 70 dan 71 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, implikasi atau akibat hukum yang dimaksudkan ada dua jenis yakni keputusan yang tidak sah dan keputusan yang dapat dibatalkan.
3. Surat Perintah Nomor 895.7/6823/DP tentang Pelaksana Harian Kepala Sekolah adalah suatu instrumen pemerintahan yang dituangkan secara tertulis yang sifatnya konkret, individual, dan final, yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi pemerintahan dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahannya. Dalam skripsi ini, hal tersebut mengacu pada tindakan administratif dari Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bone yang mengeluarkan Surat Perintah Pelaksana Harian Kepala Sekolah tersebut.
4. Kepala Dinas Pendidikan merupakan pimpinan penyelenggara urusan pemerintah di bidang pendidikan yang bertanggungjawab kepada bupati melalui sekretaris daerah. Dalam skripsi ini, istilah Kepala Dinas Pendidikan ditujukan untuk Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bone selaku pejabat pemerintahan yang mengeluarkan Surat Perintah Nomor 895.7/6823/DP tentang Pelaksana Harian Kepala Sekolah di Kabupaten Bone.
5. Pelaksana Harian dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 merupakan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara. Dalam skripsi ini, istilah Pelaksana Harian digunakan untuk menyebut individu yang diberi tugas dalam Surat Perintah oleh Kepala Dinas Pendidikan untuk menjalankan tugas Kepala Sekolah yang mengalami kekosongan jabatan.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau disebut juga sebagai *library research* atau studi kepustakaan yaitu penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku dikarenakan penelitian ini berfokus pada bahan pustaka.⁴⁰ Penelitian ini dilakukan dengan berfokus menganalisis berbagai macam peraturan perundang-undangan, teori-teori, dan peraturan yang berkaitan dengan topik permasalahan, yang dalam hal ini akan menguji legalitas dan keabsahan penetapan pelaksana harian kepala sekolah .

Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini akan fokus kepada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mempunyai keterkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Selanjutnya pendekatan yang digunakan juga adalah pendekatan kasus (*case approach*) dengan merujuk pada kasus atau persoalan dan keabsahan penetapan pelaksana harian kepala sekolah.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini yaitu bahan hukum primer ,bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*)⁴¹. Dimana didalamnya terdapat suatu aturan hukum berbentuk tertulis yang berlaku di suatu negara dan memiliki kekuatan hukum tetap. Dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai acuan dasar dalam melakukan penelitian.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah mencakup berupa buku-buku, jurnal, dokumen-dokumen resmi, hasil penelitian yang telah ada, dan pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan objek penelitian.⁴²

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan suatu petunjuk dan penjelasan terkait objek penelitian yang berupa

⁴⁰ Irwansyah, 2022, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 42.

⁴¹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 2011, Cet. 3, Ed.1, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.47.

⁴² Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 133.

kamus-kamus hukum, ensiklopedia dan lainnya⁴³

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik yang dilakukan untuk mengumpulkan bahan hukum yang dilakukan adalah dengan cara mengumpulkan, membaca, menelaah, dan menelusuri berbagai sumber bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian terkait baik berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, artikel ilmiah, jurnal hukum, maupun dokumen resmi lainnya. Selain itu, penelusuran data dan informasi juga dapat dilakukan melalui media elektronik yang tersedia secara daring.

D. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan selanjutnya akan dianalisis dan diklasifikasikan kedalam tiap pembahasan terkait. Melakukan analisis mendalam serta disusun secara logis dan sistematis dengan tujuan untuk menjawab rumusan masalah atas penelitian yang sedang penulis teliti yang kemudian diuraikan dan dijelaskan secara preskriptif untuk diambil kesimpulan dan saran yang saling berkaitan.

⁴³ *Ibid.* hlm. 101.