

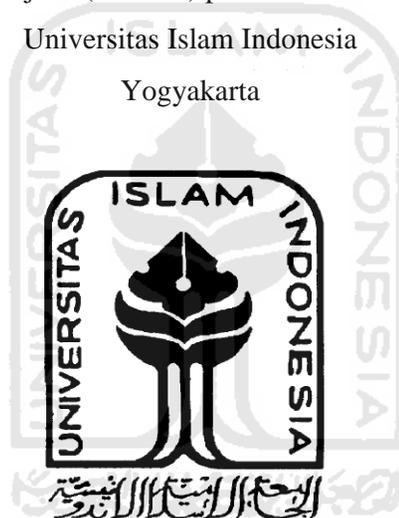
**ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI
PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA
ORANG TUA DALAM PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
(Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

WIDHA SINULINGGA

No. Mahasiswa : 08410045

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2012



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI

PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA

ORANG TUA DALAM PERSPEKTIF

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

(Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal 26 April 2012 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

- | | | |
|-------------|-----------------------------|-------|
| 1. Ketua : | Zairin Harahap, S.H., M.Si. | _____ |
| 2. Anggota: | H. Moh. Hasyim, S.H., M.Hum | _____ |
| 3. Anggota: | H. Ridwan, S.H., M.Hum | _____ |

Mengetahui,
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Ketua Program Studi,

(Karimatul Ummah, SH., M.Hum.)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI
PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA
DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
(Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal **26 April 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

Yogyakarta, 6 Maret 2012
Dosen Pembimbing Skripsi

(Moh. Hasyim, SH., M.Hum.)
NIK : 954100102



SKRIPSI

ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal **26 April 2012** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, **26 April 2012**

Tim Penguji

1. Ketua : Zairin Harahap, SH., M.Si.
2. Anggota : Moh. Hasyim, SH., M.Hum.
3. Anggota : Ridwan, SH., M.Hum.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan




Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.
NIP. 195406121984031001

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **WIDHA SINULINGGA**

No. Mhs : **08410045**

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI PENGEMBALIAN SISWI

HAMIL KEPADA ORANG TUA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI

NEGARA

(Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 2 Mei 2012

METERAI
TEMPEL
PAJAK PEMANGKOTAN BANGSA
TGL
20

C1EB5AAF905376620

ENAM RIBU RUPIAH

6000



DJP

at Pernyataan

WIDHA SINULINGGA

Tanda Tangan & Nama Terang Ybs.

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI
PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

(Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

pada Tanggal 6 Maret 2012

Yogyakarta, 6 Maret 2012

Dosen Pembimbing Skripsi



(H. MOH. HASYIM, S.H., M.Hum.)

NIP/NIK.



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI
PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
(Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 26 April 2012 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

- | | | |
|-------------|-----------------------------|-------|
| 1. Ketua : | Zairin Harahap, SH., MSi. | _____ |
| 2. Anggota: | H. Moh. Hasyim, SH., M.Hum. | _____ |
| 3. Anggota: | H. Ridwan, SH., M.Hum. | _____ |

Mengetahui,
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan,

(Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH.)

NIP 19540612.198403.1.001

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Allah meninggikan orang-orang yang beriman diantara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat”

(QS. Al Mujaadilah:11)

“Sampaikanlah dariku walau hanya satu ayat” (HR. Bukhari)

Ilmu pengetahuan tanpa agama sama dengan buta,
agama tanpa ilmu pengetahuan sama dengan lumpuh.

(Albert Einstein)

Anglaras playuning banyu, ngeli ning ora keli.

(Widha Sinulingga/Penulis)

Kupersembahkan Karya kecil ini untuk:

- ✓ Allah SWT.
- ✓ Rasulullah SAW,
- ✓ Agamaku,
- ✓ Ayahanda dan Ibunda Tercinta (Sarono dan Maryani),
- ✓ Bapak dan Ibu Guru tercinta,
- ✓ Sahabat-sahabat terbaikku,
- ✓ Feny Ariani,
- ✓ Almamaterku.

KATA PENGANTAR



Segala puji bagi Allah SWT atas segala rahmat dan ridho-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum yang berjudul “ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok)” yang merupakan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulisan hukum ini dapat diselesaikan karena adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Edy Suandi Hamid, M. Sc., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Mukmin Zakie, SH., M. Hum., Ph. D., selaku Ketua Departemen Hukum Administrasi Negara yang telah membimbing penulis dalam pemilihan judul penulisan hukum.
4. Bapak H. Moh. Hasyim, SH., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing penulisan hukum yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan kepada penulis dalam pembuatan penulisan hukum ini dengan sabar dan teliti.
5. Ibu Hj. Muryati Marzuki, S.H., S.U., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah membantu penulis dalam membuat rencana perkuliahan dan penulisan hukum ini.
6. Seluruh dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama menempuh Strata-1 (satu) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Ayahanda Saroni dan Ibunda Maryani tercinta yang telah memberikan do'a, semangat, dan dukungannya kepada penulis hingga saat ini dan khususnya selama penulis melakukan penulisan hukum ini.

8. Bapak Drs. H. Maskur, selaku Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman yang telah memberikan izin dan bantuan kepada penulis sehingga dapat melakukan penelitian di SMA Negeri 1 Depok Sleman.
9. Bapak Drs. Tri Sardono, selaku Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok Sleman yang telah memberikan bantuan kepada penulis untuk proses wawancara.
10. Ibu Dra. Ekorini Purbowati, selaku Guru Bimbingan dan Konseling SMA Negeri 1 Depok Sleman yang bersedia memberikan pengalaman dan pendapatnya.
11. Ibu Dra. Suyamsih, M.Pd., selaku Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman.
12. Ibu Dra. Sri Wantini, selaku Kepala Bidang Pengembangan Kurikulum dan Kesiswaan Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman yang telah bersedia memberikan waktunya untuk diwawancarai.
13. Bapak Drs. Subardi, selaku Kepala Bagian Kurikulum dan Kesiswaan TK dan SD Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman yang telah memberikan bantuan kepada penulis untuk proses wawancara.
14. Bapak Halim Sutono, S.H., selaku Sekretaris Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman yang telah memberikan bantuan kepada penulis demi kelancaran proses penggalan data.
15. Ibu Suhartati, S.H., selaku Kepala Bidang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Yogyakarta yang telah bersedia memberikan waktunya untuk diwawancarai.
16. Ibu Sopa Julia, Staff Bagian Perundang-undangan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan Nasional yang bersedia memberikan pengalaman dan pendapatnya.
17. Bapak Nur Cahyo, selaku Staff Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman yang telah membantu penulis.
18. Bapak Bambang Utoro, selaku Staff Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman yang telah memberikan bantuan kepada penulis demi kelancaran proses wawancara.

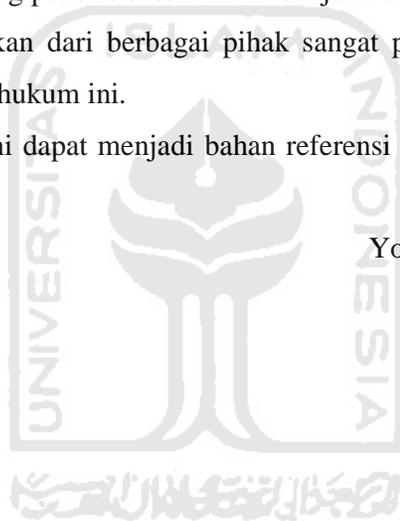
19. Bapak Tartomo, selaku Staff Bagian Tata Usaha SMA Negeri 1 Depok yang telah memberikan bantuan dan semangat demi kelancaran proses wawancara.
20. Teman-temanku selama menempuh Strata-1 (satu) di Fakultas Hukum UII terutama Kelas A angkatan 2008 (Alfarabi, Cahyo, Galih, Arif, Muchlis, Rio, dll) yang telah memberikan penulis semangat, dukungan, tenaga, dan waktu serta doanya kepada penulis saat penulis kehilangan semangat dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.

Semua pihak yang dengan segala ketulusannya telah membantu penulis sehingga penulisan hukum ini dapat berjalan dengan baik dan lancar. Penulis menyadari bahwa apa yang penulis susun ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, segala masukan dari berbagai pihak sangat penulis butuhkan untuk kesempurnaan penulisan hukum ini.

Semoga tulisan ini dapat menjadi bahan referensi bagi semua pihak yang membutuhkan.

Yogyakarta, 4 Maret 2012

Penulis



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Widha Sinulingga
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 10 April 1990
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Pondok RT/RW 06/02, Selomartani, Kalasan, Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta, 55571
7. Alamat Asal : Pondok RT/RW 06/02, Selomartani, Kalasan, Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta, 55571
8. Identitas Orang Tua :
 - a. Nama Ayah : Sarono
Pekerjaan Ayah : Pegawai Negeri Sipil (Pensiunan)
 - b. Nama Ibu : Maryani
Pekerjaan Ibu : Pegawai Negeri Sipil (Pensiunan)
Alamat Orang Tua : Pondok RT/RW 06/02, Selomartani, Kalasan, Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta, 55571
9. Riwayat Pendidikan : SD N TAMANAN III Kalasan
SLTP N 2 Kalasan
SMA N 1 Depok
10. Organisasi : 1. OSIS SLTP Negeri 2 Kalasan sebagai Ketua
2. Karang Taruna Pedukuhan Pondok sebagai Ketua
3. Takmir Masjid Sarimulyo Pedukuhan Pondok
sebagai Sekretaris
11. Prestasi : 1. Rangking 3 Umum Kelas IX SLTP Negeri 2
Kalasan Tahun Pelajaran 2004/2005
12. Hobby : Badminton, Bermain Musik

Yogyakarta, 27 April 2012

Yang Bersangkutan,

(Widha Sinulingga)
NIM. 08410045

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN DAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAK	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	7
E. Metode Penelitian	8
F. Pertanggungjawaban Sistematika	11

**BAB II WEWENANG PEMERINTAHAN, TINDAKAN HUKUM
PEMERINTAHAN, INSTRUMEN PEMERINTAHAN, DAN
TINJAUAN HUKUM ISLAM TENTANG WEWENANG
PEMERINTAHAN**

A. Wewenang Pemerintahan.....	14
1. Pengertian Wewenang Pemerintahan.....	14
2. Asas Legalitas dalam Hukum Administrasi Negara.....	16
3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang.....	19
4. Sifat Wewenang Pemerintahan.....	23
B. Tindakan Hukum Pemerintahan.....	27
1. Pengertian Tindakan Hukum Pemerintahan.....	27
2. Unsur-unsur Tindakan Hukum Pemerintahan.....	30
3. Macam-macam Tindakan Hukum Pemerintahan.....	31
a. Tindakan Hukum Pemerintahan Menurut Hukum Privat.....	31
b. Tindakan Hukum Pemerintahan Menurut Hukum Publik.....	32
4. Cara-cara Pelaksanaan Tindakan Hukum Pemerintahan.....	34
C. Instrumen Pemerintahan.....	35
1. Pengertian Instrumen Pemerintahan.....	35
2. Macam-macam Instrumen Pemerintahan.....	37
a. Peraturan Perundang-undangan.....	37
b. Peraturan Kebijakan.....	40

c. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).....	46
--	----

D. Tinjauan Hukum Islam Tentang Wewenang

Pemerintahan.....	49
1. Pengertian dan Ruang Lingkup As-Siyasah.....	49
2. Prinsip Pembagian Kekuasaan dalam Islam.....	52
3. Prinsip-prinsip Pemerintahan dalam Islam.....	57

BAB III TINJAUAN TENTANG WEWENANG PEMBUATAN TATA TERTIB SEKOLAH SMA NEGERI 1 DEPOK TENTANG SANKSI PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA

A. Proses Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1

Depok.....	66
1. Pengertian Tata Tertib Sekolah.....	66
2. Proses Pembuatan Tata Tertib Sekolah.....	68

B. Tinjauan tentang Dasar/Sumber Wewenang Pembuatan

Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok.....	70
1. Tinjauan Umum tentang Dasar Wewenang.....	70
2. Analisis tentang Dasar Wewenang Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok.....	72
3. Sumber Wewenang Pemerintahan dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok.....	75

C. Sifat Wewenang dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah

SMA Negeri 1 Depok.....	86
--------------------------------	-----------

1. Tinjauan Umum tentang Sifat Wewenang Pemerintahan.....	86
2. Sifat Wewenang dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok.....	88

BAB IV TINJAUAN TENTANG KARAKTER HUKUM DAN KEKUATAN MENGIKAT TATA TERTIB SEKOLAH SMA NEGERI 1 DEPOK

A. Kedudukan Sekolah dalam Penyelenggaraan Pendidikan..	100
1. Sekolah Sebagai Lembaga Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan.....	100
2. Kedudukan Sekolah Sebagai Badan Tata Usaha Negara.....	103
3. Kedudukan Sekolah dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah.....	107
B. Bentuk/Karakter Hukum Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok dan Kekuatan Mengikatnya.....	110
1. Perbedaan Keputusan Tata Usaha Negara dengan Peraturan Perundang-undangan.....	110
2. Analisis Terhadap Bentuk/Karakter Hukum Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01 Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok dan Kekuatan Mengikatnya.....	118

BAB V	TINJAUAN TENTANG UPAYA PEMBATALAN TATA TERTIB	
	SEKOLAH SMA NEGERI 1 DEPOK TENTANG SANKSI	
	PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA	
	A. Sarana Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Hukum	
	Pemerintahan.....	129
	B. Upaya Pembatalan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1	
	Depok tentang Sanksi Pengembalian Siswi Hamil	
	Kepada Orang Tua.....	133
	1. Tinjauan Umum tentang Upaya Pembatalan Peraturan	
	Perundang-undangan.....	134
	2. Upaya Pembatalan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1	
	Depok tentang Sanksi Pengembalian Siswi Hamil	
	Kepada Orang Tua.....	143
BAB VI	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	148
	B. Saran.....	150
	Daftar Pustaka.....	153
	Lampiran.....	159

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui dasar/sumber dan sifat wewenang yang digunakan oleh SMA Negeri 1 Depok dalam membuat tata tertib sekolah tentang sanksi pengembalian siswi hamil kepada orang tua; termasuk pula untuk mengetahui kekuatan mengikat dari tata tertib sekolah itu; berikut dengan upaya hukum yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah tentang sanksi pengembalian siswi hamil kepada orang tua tersebut. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Apa dasar/sumber dan sifat wewenang pembuatan tata tertib sekolah tentang sanksi yang mengembalikan siswi hamil kepada orang tua ?; Bagaimana kekuatan mengikat dari tata tertib sekolah tersebut ?; dan Bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah tentang sanksi yang mengembalikan siswi hamil kepada orang tua tersebut ?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif. Bahan hukum penelitian ini diperoleh dari tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, buku-buku, jurnal, data elektronik, dan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait, kemudian diolah dengan mengurai dan menggolongkan bahan-bahan sesuai kualifikasi yang dibutuhkan dan memberikan kode-kode tertentu sesuai dengan yang diinginkan dan hasilnya disajikan dalam bentuk narasi sebagai proses untuk merumuskan suatu kesimpulan. Analisis dilakukan dengan menguraikan, membahas, menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang tertentu. Hasil studi ini menunjukkan bahwa dasar/sumber dan sifat wewenang pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tentang sanksi pengembalian siswi hamil kepada orang tua adalah berupa atribusi yang berasal dari delegated legislator yang merupakan wewenang pemerintahan yang bersifat bebas; tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok merupakan suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi tetap memiliki kekuatan mengikat; kemudian upaya hukum yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah tentang sanksi pengembalian siswi hamil kepada orang tua tersebut adalah dengan mengajukan executive review kepada Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok atau mengajukan judicial review ke Mahkamah Agung. Penelitian ini merekomendasikan judul tata tertib sekolah tersebut sebaiknya tidak menggunakan istilah Keputusan Kepala Sekolah, tetapi menggunakan istilah Peraturan Sekolah SMA Negeri 1 Depok; Pencantuman dasar hukum seharusnya adalah dasar hukum yang memang benar-benar digunakan sebagai dasar kewenangan dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Kata Kunci : tata tertib sekolah, wewenang, sanksi pengembalian siswi hamil.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan memiliki arti sangat penting bagi kehidupan setiap manusia. Begitu pentingnya pendidikan bagi kehidupan manusia sehingga menempatkan pendidikan sebagai salah satu bidang yang menjadi tanggung jawab negara dalam rangka pemenuhannya. Pemenuhan terhadap pendidikan ini juga merupakan amanat dari konstitusi yang secara jelas dinyatakan dalam Pasal 31 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”. Amanat ini juga ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 28 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi bahwa, “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dan ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.¹

Dari amanat konstitusional sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa hak atas pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia. Pengaturan pendidikan sebagai hak asasi manusia ini secara lebih spesifik dinyatakan di dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang berbunyi bahwa, “Setiap

¹ Harun Alrasid, *Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press, Jakarta, 2007.

orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi”.² Dari hal tersebut, maka sudah sepantasnyalah apabila kemudian negara menempatkan bidang pendidikan ini sebagai salah satu prioritas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan sekaligus sebagai konsekuensi konsep negara Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya harus didasarkan atas hukum, selain untuk menjamin keamanan warga negara dan melindungi hak asasi manusia pada umumnya, juga bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat (*bestuur zorg*).³

Selanjutnya apabila berbicara tentang pendidikan, maka tidak akan bisa dilepaskan dari peranan sekolah sebagai lembaga penyelenggara pendidikan. Dalam pengertian yang demikian, sekolah kemudian ditempatkan sebagai Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa Badan/Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara melakukan urusan pemerintahan.⁴ Dengan demikian, sekolah adalah termasuk ke dalam Badan Tata Usaha Negara yang melakukan urusan pemerintahan dalam pengadaan

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 18.

⁴ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 138.

jasa (*leistungs-verwaltung*)⁵ di bidang pendidikan. Kedudukan sekolah dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar warga negara di bidang pendidikan ini juga sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 5 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa pemenuhan terhadap jasa publik termasuk pelayanan terhadap pendidikan.⁶

Namun demikian, hak memperoleh pendidikan dalam penagakannya masih diliputi problematik hukum. Keadaan ekonomi yang belum sepenuhnya pulih, jumlah penduduk yang sangat besar, kondisi geografis Indonesia yang luas, serta belum maksimalnya peran serta seluruh komponen bangsa menjadi kenyataan yang dapat memperlambat proses pembangunan pendidikan nasional.

Problematika dalam dunia pendidikan yang demikian ini ternyata tidak hanya terbatas pada hal-hal tersebut, tetapi masih terdapat permasalahan lain yang sampai saat ini belum mendapatkan kejelasan. Seperti apa yang dilangsir *TEMPO Interaktif* beberapa waktu lalu. “Kepala Sub Dinas Pendidikan Menengah dan Umum Pendidikan Klaten, Sunardi, menyayangkan keputusan dikeluarkannya LS dari sekolahan. Menurut dia, tidak ada satu aturan pun yang melarang siswi hamil bersekolah, apalagi ketika tinggal menyelesaikan ujian

⁵ *Instansi Pemerintah ataukah Instansi Negara*, dalam http://home.snafu.de/watchin/020_Pemerintah%20Bukanlah%20Negara_Instansi%20Negara-2.pdf, di akses tanggal 2 November 2011.

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

akhir sekolah. Seharusnya sekolahan tidak buru-buru mengeluarkannya, karena ini menyangkut nasib seseorang”.⁷

Hal ini sebagaimana pula yang disampaikan oleh Kepala Bidang Kurikulum dan Kesiswaan Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman, Sri Wantini, yang menyatakan bahwa pada dasarnya setiap siswa berhak untuk mendapatkan pendidikan, termasuk siswi hamil. Hal ini disebabkan pada dasarnya setiap siswa memiliki hak asasi manusia termasuk hak untuk mendapatkan pendidikan.⁸ Namun dalam kenyataannya pemenuhan hak atas pendidikan ini terkadang dikesampingkan oleh pihak sekolah yang kemudian menyebabkan siswa kehilangan haknya untuk mengenyam pendidikan. Di antaranya adalah terkait dengan tindakan sekolah dalam membuat tata tertib sekolah yang berisi aturan bahwa siswi hamil akan mendapatkan sanksi dikembalikan kepada orang tua/wali. Seperti halnya tata tertib yang berlaku di Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 1 Depok Sleman. Bab X angka 14 menyebutkan bahwa selama menjadi siswa, semua siswa dilarang untuk hamil atau menikah bagi siswi putri. Lebih lanjut pelanggaran terhadap larangan ini diatur dengan ketentuan dalam Bab XI tentang Sanksi, yang menyatakan bahwa apabila siswa melanggar larangan sebagaimana Bab

⁷ TEMPO *Interaktif. Tunggu Kelulusan, Siswi SMA Dikeluarkan Karena Hamil*, dalam <http://www.tempo.co.id/hg/nusa/jawamadura/2007/05/10/brk,20070510-99825,id.html>. di akses tanggal 17 Oktober 2011.

⁸ Wawancara dengan Ibu Dra. Sri Wantini, Kepala Bidang Pembinaan Kurikulum dan Kesiswaan Dinas Pendidikan Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman, Di kantor Dinas Pendidikan Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman. (Pada hari Senin, 3 Oktober 2011; Pukul 14.30 WIB).

X angka 14 akan diberlakukan sanksi untuk dikembalikan kepada orang tua/wali.⁹

Dicantumkannya sanksi tersebut dalam tata tertib sekolah kemudian menjadikan pihak sekolah telah mengabaikan hak siswa dalam memperoleh pendidikan. Pemikiran yang demikian ini didasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) tentang prinsip penyelenggaraan pendidikan yang menyebutkan bahwa “Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa”. Lebih lanjut pada Pasal 5 ayat (5) tentang Hak dan Kewajiban Warga Negara pun juga disebutkan bahwa ”Setiap warga negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat”.¹⁰ Dengan demikian, maka perlu untuk dikaji secara lebih lanjut tentang keabsahan dari pembuatan tata tertib sekolah tersebut sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau bahkan perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pihak sekolah.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dan menyusunnya dalam bentuk skripsi dengan judul **“ANALISIS TATA TERTIB SEKOLAH TENTANG SANKSI PENGEMBALIAN SISWI HAMIL KEPADA ORANG TUA**

⁹ Wawancara dengan Bapak Drs.Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok. (Pada hari Rabu, 19 Oktober 2011; Pukul 10.00 WIB).

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Studi Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman)”. Selanjutnya terhadap hal-hal yang lain terkait pembahasan penelitian ini secara lebih mendalam akan dipaparkan pada bab-bab selanjutnya.

B. Rumusan Masalah

1. Apa dasar/sumber dan sifat wewenang pembuatan tata tertib sekolah tentang sanksi yang mengembalikan siswi hamil kepada orang tua?
2. Bagaimana kekuatan mengikat dari tata tertib sekolah tersebut?
3. Bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah tentang sanksi yang mengembalikan siswi hamil kepada orang tua tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dasar/sumber dan sifat wewenang yang digunakan oleh sekolah dalam membuat tata tertib sekolah tentang sanksi yang mengembalikan siswi hamil kepada orang tua.
2. Untuk mengetahui kekuatan mengikat dari tata tertib sekolah tersebut.
3. Untuk mengetahui upaya hukum yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah tentang sanksi yang mengembalikan siswi hamil kepada orang tua.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan akan dapat bermanfaat serta memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama di bidang Hukum Administrasi Negara tentang bagaimana seharusnya Badan/Pejabat Tata Usaha Negara melaksanakan tindakan hukum pemerintahan, termasuk dalam pembuatan suatu aturan atau keputusan sebagai suatu bentuk instrumen pemerintahan dengan cara-cara yang dibenarkan oleh hukum. Sehingga tujuan dari dibentuknya aturan tersebut dapat tercapai. Baik dari aspek manfaat, keadilan, maupun untuk mewujudkan tujuan dari hukum itu sendiri sebagai sarana untuk menciptakan tertib sosial (*social order*).

2. Secara Praktis

Bagi Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok khususnya dan tenaga pendidik pada umumnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan tentang hal-hal yang berhubungan dengan pembuatan tata tertib sekolah yang berisi tentang sanksi pengembalian siswi hamil kepada orang tua agar tidak diberlakukan secara sewenang-wenang serta untuk memberikan pengetahuan tentang bagaimana sekolah seharusnya bersikap agar tindakannya adalah merupakan suatu solusi dari permasalahan tersebut. Selain itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan masukan kepada instansi terkait yang dalam hal ini adalah Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman tentang bagaimana seharusnya aturan itu dibuat sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

E. Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian agar tujuan yang diinginkan dapat berhasil dengan baik diperlukan suatu metode. Adapun metode penelitian dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma meliputi nilai-nilai, hukum positif, dan putusan pengadilan¹¹ yang diuraikan secara lebih lanjut sebagai berikut:

1. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini ditujukan pada tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman yang berisi tentang aturan bahwa siswi hamil akan dikenakan sanksi dikembalikan kepada orang tua/wali. Penentuan lokasi ini didasarkan pada faktor waktu, biaya, serta keterjangkauan penulis dalam penggalian data sehingga terciptanya hasil penelitian yang lebih baik dengan terpenuhinya faktor-faktor tersebut diharapkan akan dapat terwujud.

2. Narasumber

Narasumber dari penelitian ini diperoleh dari Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan, serta Guru Bimbingan dan Konseling (BK) SMA Negeri 1 Depok Sleman, termasuk Kepala Bidang Kurikulum dan Kesiswaan Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, selaku pihak-pihak yang dipilih untuk memberikan informasi atau keterangan terhadap masalah yang diteliti dalam penelitian ini.

¹¹ Tim Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi S-1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Panduan Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011, hlm. 18.

3. Bahan Hukum

Data merupakan hal yang penting dalam suatu penelitian, oleh karena itu untuk memperoleh data diperlukan beberapa sumber, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini diperoleh peneliti dari Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman. Selain itu, bahan hukum primer ini juga diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, di antaranya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional, Instruksi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor. 14/U/1974 tentang Tata Tertib Sekolah/Kursus, Instruksi Dirjen. Dikdasmen. Nomor. 019/C/Inst/1978 tentang peningkatan Tata Tertib di sekolah, Keputusan Dirjen. Dikdasmen. Nomor. 169/C/Kep/I/1980 dan Nomor 129/C/Kep/N/1981 tentang Tata Tertib Penyelenggaraan Pendidikan Sekolah, dan Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini diperoleh peneliti dari hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini, buku-buku, serta artikel-artikel yang dapat digunakan sebagai bahan hukum tambahan dalam penelitian ini.

4. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

Cara pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan mempergunakan beberapa cara antara lain:

a. Studi dokumen

Diperoleh dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional meliputi tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini.

b. Studi Pustaka

Diperoleh dengan mengkaji literatur-literatur yang berhubungan dengan dilakukannya penelitian ini.

c. Wawancara

Diperoleh dengan mengajukan pertanyaan kepada narasumber, baik secara bebas maupun terpimpin.

5. Pendekatan yang Digunakan

Pendekatan adalah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami permasalahan penelitian. Sedangkan dalam penelitian ini digunakan dua macam pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan

yakni dengan menelaah undang-undang yang berhubungan dengan permasalahan yang menjadi fokus dari penelitian, serta menggunakan pendekatan konseptual yaitu dengan mempelajari pandangan-pandangan dengan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan-bahan Hukum

Pengolahan bahan-bahan hukum merupakan kegiatan mengorganisasikan bahan-bahan tersebut sedemikian rupa sehingga dapat dibaca (*readable*) dan diinterpretasikan (*interpretable*). Kegiatan pengolahan bahan-bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan mengurai dan menggolongkan bahan-bahan sesuai kualifikasi yang dibutuhkan dan memberikan kode-kode tertentu sesuai dengan yang diinginkan. Sedangkan analisis bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menguraikan, membahas, menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang tertentu yang disajikan dalam bentuk narasi sebagai proses untuk merumuskan suatu kesimpulan.

F. Pertanggungjawaban Sistematika

Bab I

Dalam bab I ini diuraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian, dan Pertanggungjawaban Sistematika.

BAB II

Bab II ini berisi tentang Tinjauan Teori. Tinjauan Teori tersebut berisi tentang teori-teori serta pendapat para sarjana yang digunakan untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian ini, di antaranya adalah teori tentang Wewenang Pemerintahan, Tindakan Hukum Pemerintahan, dan Instrumen Pemerintahan. Termasuk di dalamnya dilengkapi pula tentang Tinjauan Hukum Islam Terhadap Wewenang Pemerintahan.

BAB III

Bab III ini berisi tentang analisis dan pembahasasan tentang Dasar Wewenang yang digunakan oleh SMA Negeri 1 Depok Sleman dalam pembuatan tata tertib sekolah. Pembahasan ini tentunya didasarkan pada teori-teori sebagaimana yang tertuang dalam Bab II. Pembahasan tentang dasar wewenang ini diawali dengan tinjauan tentang proses pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman, kemudian pembahasan berikutnya secara lebih spesifik difokuskan pada pembahasan tentang dasar/sumber wewenang dan sifat wewenang pemerintahan dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman.

BAB IV

Bab IV ini berisi tentang pembahasasan kekuatan mengikat yang dimiliki oleh tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman. Tinjauan terhadap kekuatan mengikat ini diawali dengan pembahasan tentang kedudukan sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan. Kemudian, pembahasan lebih lanjut difokuskan pada bentuk/karakter hukum dari tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok

Sleman sebagai suatu instrumen pemerintahan berikut dengan kekuatan mengikat yang dimilikinya.

Bab V

Bab V berisi tentang pembahasasan terhadap upaya pembatalan yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman. Pembahasan terhadap upaya pembatalan ini diawali dengan tinjauan tentang sarana perlindungan hukum terhadap tindakan hukum pemerintahan. Kemudian, pembahasan selanjutnya difokuskan pada pembahasan tentang upaya pembatalan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tentang sanksi pengembalian siswi hamil kepada orang tua.

Bab VI

Bab VI ini berisi tentang kesimpulan dan saran yang dikemukakan oleh penulis dari hasil penelitian yang telah dilakukan sehingga nantinya hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan berdaya guna bagi pihak-pihak yang dituju dari penelitian ini.

BAB II

WEWENANG PEMERINTAHAN, TINDAKAN HUKUM

PEMERINTAHAN, INSTRUMEN PEMERINTAHAN, DAN TINJAUAN

UMUM HUKUM ISLAM TENTANG

WEWENANG PEMERINTAHAN

A. Wewenang Pemerintahan

1. Pengertian Wewenang Pemerintahan

Kewenangan atau wewenang dalam kepustakaan hukum administrasi merupakan bagian penting dan menjadi bagian awal dari Hukum Administrasi karena objek administrasi adalah kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegheid*).¹² Menurut H.D. Stoud, pengertian wewenang adalah sebagai berikut:

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)”.¹³

Namun demikian, istilah kewenangan seringkali kemudian disejajarkan begitu saja dengan wewenang. Padahal sebagaimana disampaikan oleh Ateng Syafrudin bahwa;

“Pada dasarnya ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan

¹² Skripsi revisi 1 tentang pengelolaan barang milik daerah kota Jambi, dalam <http://pank5fh.blogspot.com/>, di akses tanggal 19 Oktober 2011

¹³ Teori Kewenangan, dalam <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, di akses tanggal 17 November 2011.

yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan, sehingga di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik. Lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.¹⁴

Selain itu, Prajudi Atmosudirjo juga menjelaskan bahwa terdapat perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.

“Kewenangan (yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang) adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintah (atau bidang urusan) tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada ditangan menteri”.¹⁵

Sedangkan secara yuridis, wewenang diartikan sebagai kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁶ Sehingga wewenang tersebut menimbulkan hak dan kewajiban, tidak seperti halnya kekuasaan (*macht*) yang hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat.¹⁷ Dengan kata lain, kekuasaan itu biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁸

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Skripsi revisi 1 tentang pengelolaan barang milik daerah kota Jambi... Op.Cit.*

¹⁶ *Teori Kewenangan... Op.Cit.*

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 99.

¹⁸ *Teori Kewenangan... Op.Cit.*

Namun demikian, berbeda dengan pendapat Prajudi Atmosudirjo, Philipus M. Hadjon tidak mempermasalahkan istilah kewenangan dan wewenang. Kedua istilah tersebut digunakan dalam arti yang sama, yaitu digunakan sejajar dengan istilah (*bevoegheid*) dalam konsep hukum publik. Kewenangan dapat diartikan secara jamak atau banyak, sedangkan wewenang hanya menyangkut satu bidang tertentu. Bagi pemerintah, dasar untuk melakukan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan dengan jabatan (*ambt*). Jabatan tersebut bertumpu pada tiga sumber, yakni atribusi, delegasi, dan mandat, sehingga ia akan melahirkan kewenangan”.¹⁹

Dari berbagai pengertian sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa pada dasarnya kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang (memiliki wewenang) untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

2. Asas Legalitas dalam Hukum Administrasi Negara

Asas legalitas (*asas wetmatigheid van het bestuur*) merupakan salah satu asas yang selalu dijunjung tinggi oleh setiap negara yang menyatakan

¹⁹ *Skripsi revisi 1 tentang pengelolaan barang milik daerah kota Jambi... Op.Cit.*

dirinya sebagai negara hukum²⁰, sebagaimana pula Negara Indonesia yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.²¹

Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris terkenal ungkapan “*no taxation without representation*” (tidak ada pajak tanpa persetujuan parlemen) atau di Amerika ada ungkapan “*taxation without representation is robbery*” (pajak tanpa persetujuan parlemen adalah perampokan). Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya undang-undang yang mengatur pemungutan dan penentuan pajak. Asas ini dinamakan juga dengan kekuasaan undang-undang.²²

Istilah asas legalitas juga dikenal dalam hukum pidana, *nullum delictum sine praevia lege poenali*, yakni tidak ada hukuman tanpa undang-undang. Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara “*het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*”, yang memiliki makna bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan prinsip keabsahan pemerintahan.²³ Berdasarkan asas ini berarti bahwa setiap wewenang pemerintahan untuk melakukan kebijaksanaan dan tindakan hukum tata usaha negara, baik mengenai bentuk dari tindakan-tindakan hukum demikian itu serta isi hubungan hukum yang diciptakan olehnya harus ada

²⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 83.

²¹ Harun Alrasid, *Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR.*, UI Press, Jakarta, 2007.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 90-91.

²³ *Ibid.*

dasar atau sumbernya pada (diberikan oleh) suatu ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis).²⁴

Namun dalam prakteknya penggunaan asas legalitas untuk kehidupan dalam negara hukum ternyata belum cukup. Sebab mungkin sekali suatu tindakan hukum pemerintahan dapat dinilai sangat baik (*doelmatig*), sesuai dan masuk dalam pengertian rumusan wewenang pemerintahan yang diberikan oleh undang-undang yang bersangkutan. Namun apabila cara penggunaan wewenang itu dengan cara paksaan yang bersifat sewenang-wenang, maka dari segi hukum terpaksa tindakan demikian harus dianggap bersifat melawan hukum. Dengan demikian, setiap tindakan hukum pemerintahan dari para Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu benar-benar ada dasar wewenangnya dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan wewenang tersebut dilakukan benar-benar menurut norma-norma keadilan hukum.²⁵

H.D. Stout, sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materiil-positif (*het materieel-positieve aspect*). Aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintahan adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal-positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.²⁶

²⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... loc.cit.*

²⁵ *Ibid.*, hlm. 87.

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 92.

Terhadap hal ini, Prajudi Atmosudirjo menyebutkan bahwa terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Beberapa persyaratan tersebut di antaranya adalah syarat *yuridiktas* dan *legalitas*. *Yuridiktas* adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas, sedangkan syarat *legalitas* adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas. Apabila sesuatu dijalankan dengan dalih “keadaan darurat”, maka kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian. Jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan.²⁷

Dengan demikian, Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu di dalam menyelenggarakan pemerintahan khususnya terhadap tindakan hukum pemerintahan harus memiliki dasar wewenang yang jelas dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan wewenang tersebut harus dilakukan menurut norma-norma keadilan hukum.²⁸

3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang

Seiring pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa sumber wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Berdasarkan atas hal tersebut, R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat bahwa organ pemerintahan tidak

²⁷ *Ibid.*, hlm. 96-97.

²⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... loc.cit.*

dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.²⁹

Secara teoritik, kewenangan pemerintahan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah wewenang asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*) sehingga tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*).³⁰

Hal ini sebagaimana pula disampaikan oleh Indroharto, bahwa pada umumnya ada dua cara pokok darimana para Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu dengan jalan atribusi dan delegasi. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang

²⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 100.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 105-106.

pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan baru.³¹

Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara lain sebagai berikut:

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator* : di negara kita ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitutie (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Perda; dan
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator* : seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan Undang-Undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.³²

Sedangkan pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu di dahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Sangat penting pula kiranya untuk mengetahui apakah suatu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu pada waktu mengeluarkan suatu keputusan yang berisi suatu pendelegasian wewenang berdasarkan suatu wewenang pemerintah atributif yang sah atau tidak. Apabila terdapat kekurangan pada wewenang yang menjadi dasarnya, maka hal itu ada alasan bagi hakim Tata Usaha Negara dalam batas-batas kewenangannya untuk mencabut kekuatan hukum keputusan yang bersangkutan dengan jalan membatalkan atau menyatakan sebagai tidak mengikat.³³

Selain wewenang yang diperoleh secara atribusi dan delegasi, sebagaimana juga telah diuraikan sebelumnya, pada dasarnya terdapat sumber dan cara lain untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu dengan mandat. Pada mandat, tidak terjadi pemberian wewenang baru

³¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 91.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain. Dalam mandat tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada. Dalam hal ini yang ada hanya suatu hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, dimana Menteri (*mandans*) menugaskan Dirjen atau Sekjennya (*mandataris*) untuk atas nama Menteri melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintahan tersebut dilaksanakan oleh *mandataris* atas nama dan tanggung jawab *mandans*.³⁴

Menurut Philipus M. Hadjon, atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, sedangkan delegasi terjadi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada, sementara dalam mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai.³⁵

Dengan demikian, maka dapat penulis simpulkan bahwa sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintahan itu berasal dari tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Pada atribusi, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pembentukan kekuasaan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). Sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau pejabat tata

³⁴ *Ibid.*, hlm. 92.

³⁵ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 130-131.

usaha negara yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada badan atau pejabat tata usaha negara lainnya. Sementara pada mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat tata usaha negara yang satu kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang lain, yang ada hanyalah hubungan intern seperti Menteri (*mandans*) dengan Dirjenjnya (*mandataris*). Jadi, pada mandat wewenang pemerintahan tersebut dilaksanakan oleh *mandataris* atas nama dan tanggung jawab *mandans*.

4. Sifat Wewenang Pemerintahan

Wewenang pemerintahan menurut sifatnya selalu terikat kepada suatu masa tertentu, tidak berlaku untuk selama-lamanya. Selain itu, baik pemberian wewenang maupun sifat serta luasnya wewenang pemerintahan serta pelaksanaannya dari suatu wewenang selalu tunduk pada batas-batas yang diadakan oleh hukum.³⁶

Dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara terdapat pembagian mengenai sifat wewenang, yakni wewenang terikat, bebas, dan fakultatif. Wewenang terikat adalah wewenang yang dalam peraturan dasar telah diatur bagaimana cara wewenang tersebut dilaksanakan sehingga Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tinggal melaksanakan secara *letterlijk* (harfiah) tanpa interpretasi. Sedangkan wewenang bebas adalah wewenang yang di dalam peraturan dasarnya tidak diatur mengenai bagaimana cara pelaksanaan wewenang tersebut. Sehingga Badan/Pejabat Tata Usaha

³⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 96.

Negara yang memperoleh wewenang tersebut memperoleh kebebasan untuk mengatur atau menginterpretasikannya sendiri. Sementara wewenang fakultatif adalah wewenang yang tidak harus dilaksanakan karena ada alternatif lain. Biasanya menggunakan redaksi kata “dapat”.³⁷

Penjelasan terhadap ketiga macam sifat wewenang pemerintahan ini juga seperti apa yang disampaikan oleh Indroharto. Menurut Indroharto, apabila Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya, dalam artian ia sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat ia lakukan apabila hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi, maka terhadap hal itu dapat dikatakan telah terjadi wewenang yang bersifat fakultatif. Sebagai contoh misalnya terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan secara biasa (jadi tidak digantungkan adanya suatu permohonan) berupa izin yang harus dicabut atau tidak adalah tergantung kepada sampai seberapa jauh isi dari peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.³⁸

Sedangkan wewenang yang bersifat terikat, Indroharto menjelaskan bahwa wewenang ini akan terjadi apabila peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Penentuan demikian itu dapat (tidak selalu) bersifat mewajibkan. Apabila peraturan dasar tersebut menentukan isi dari keputusan yang diambil secara terinci,

³⁷ *Skripsi revisi 1 tentang pengelolaan barang milik daerah kota jambi... op.cit.*

³⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 99-100.

maka wewenang pemerintahan semacam itu dikatakan sebagai wewenang pemerintahan yang terikat. Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak dapat berbuat lain daripada menjalankan secara harfiah apa yang tertulis dalam rumusan peraturan dasarnya.³⁹

Sementara terhadap wewenang pemerintahan yang bersifat bebas dapat terjadi selama peraturan dasarnya dapat ditafsirkan masih memberikan kebebasan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Jadi, wewenang pemerintahan itu mengandung ruang gerak kebebasan. Keadaan yang sama juga terjadi dalam hal perumusan mengenai wewenang pemerintahan itu dalam peraturan dasarnya hanya samar-samar bunyinya atau hanya dirumuskan adanya wewenang saja.⁴⁰

Dalam kenyataannya, jarang terjadi ada wewenang yang bersifat terikat sama sekali. Di situ peraturan dasarnya memberikan suatu ruang lingkup kebebasan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan sehingga harus diadakan tindakan ke arah individualisir dan konkretisasi. Kemungkinan untuk mengindividualisir dan mengkonkretisir itu tidak hanya dalam bentuk kewenangan untuk menolak atau mengabulkan saja apa yang dimohon, tetapi juga memberikan kemungkinan bagi Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk melekatkan syarat-syarat pada penetapan tertulis (izin) yang ia keluarkan, umpamanya terhadap pemberian cuti. Selain dapat menentukan dapat dikabulkan atau

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

ditolaknya permohonan izin untuk cuti tersebut, dapat pula disertai dengan syarat-syarat. Syarat tersebut umpamanya terhadap pegawai yang bersangkutan sewaktu-waktu dapat dipanggil masuk kalau diperlukan, atau selama cuti tidak boleh meninggalkan kota Jakarta, dan sebagainya.⁴¹

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas. Hal ini karena dalam negara hukum dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum. Terlepas dari bagaimana wewenang itu diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang serta bagaimana mempertanggungjawabkan wewenang tersebut, yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, karena berdasarkan pada wewenang inilah pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan hukum di bidang publik (*publiekrechtshandeling*).⁴²

Pendapat yang demikian secara garis besar juga hampir sama dengan apa yang disampaikan oleh Indroharto. Menurutnya, bagaimanapun bebasnya sifat wewenang pemerintahan yang dirumuskan dalam peraturan dasarnya, di situ juga tetap harus dapat berlaku paling tidak norma-norma hukum yang tidak tertulis yang disebut “asas-asas umum pemerintahan yang baik”. Apabila norma-norma hukum yang tidak tertulis semacam itu tidak diperhatikan sehingga merugikan orang lain dan ada yang menggugatya

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 101.

⁴² Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 108-109.

dengan meminta agar keputusan Tata Usaha Negara demikian itu dinyatakan bersifat melawan hukum dan dinyatakan sebagai keputusan yang batal atau tidak sah, maka terhadap hal itu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara dapat dikatakan telah berbuat melanggar larangan *willekeur* (berbuat sewenang-wenang). Hal ini terjadi seperti pada persamaan dalam perlakuan, yakni untuk hal-hal yang sama harus diperlakukan secara sama pula. Termasuk asas *audi et alteram partem* yang berarti bahwa sebelum keputusan diambil orang yang akan dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan itu harus diperhatikan dengan mendengar pendapatnya lebih dahulu selain juga harus di dukung dengan pertimbangan-pertimbangan yang cukup memadai.⁴³

B. Tindakan Hukum Pemerintahan

1. Pengertian Tindakan Hukum Pemerintahan

Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan

⁴³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 102-103.

sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu atau tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban.⁴⁴

Istilah tindakan hukum ini pada mulanya berasal dari ajaran hukum perdata, yang kemudian digunakan dalam Hukum Administrasi Negara, sehingga dikenal dengan istilah tindakan hukum administrasi. Tindakan hukum administrasi, menurut H.J. Romeijn sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara. Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum itu adalah akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum, seperti hal-hal berikut:

- a. Jika menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada;
- b. Bilamana menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seorang atau objek yang ada;
- c. Bilamana terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan.⁴⁵

Di samping itu, karena setiap tindakan hukum itu harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dengan sendirinya tindakan tersebut tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan

⁴⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 109-110.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 110-111.

peraturan yang bersangkutan, yang dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yang muncul itu batal atau dapat dibatalkan.⁴⁶

Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, mengatakan bahwa yang dimaksudkan dengan tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) adalah pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah. Lain lagi dengan Komisi Van Poelje dalam laporannya tahun 1972, yang mendefinisikan *publiek rechtelijke handeling* atau tindakan dalam hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.⁴⁷ Indroharto, tidak menggunakan istilah tindakan hukum pemerintahan, tetapi menggunakan redaksi tindakan hukum tata usaha negara, mengartikannya sebagai tindakan hukum tata usaha negara yang dilakukan oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan.⁴⁸

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa tindakan hukum atau *rechtshandeling* ini berasal dari ajaran hukum perdata, akan tetapi tindakan hukum ini kemudian mengalami perbedaan ketika digunakan dalam Hukum Administrasi Negara. Hal ini terutama karena sifat mengikatnya. Tindakan hukum administrasi dapat mengikat warga negara tanpa memerlukan persetujuan dari warga negara yang bersangkutan. Sedangkan dalam tindakan hukum perdata diperlukan persesuaian kehendak antara kedua

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty. Yogyakarta. 2009. Hlm. 70-71.

⁴⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 142.

pihak atas dasar kebebasan kehendak atau diperlukan persetujuan dari pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut. Hal ini karena hubungan hukum perdata itu bersifat sejajar, sementara hubungan hukum publik itu bersifat *subordinatif*, di satu pihak pemerintah dilekati kekuasaan publik, di pihak lain warga negara itu tidak dilekati dengan kekuasaan yang sama.⁴⁹

Dari berbagai pendapat sebagaimana disampaikan oleh para Sarjana di atas, pada dasarnya dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan administrasi negara yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum tertentu berupa hak dan kewajiban.

2. Unsur-unsur Tindakan Hukum Pemerintahan

Tindakan hukum pemerintahan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintah atau administrasi negara tentunya memiliki beberapa unsur yang harus dipenuhi. Muchsan menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan tersebut adalah sebagai berikut:⁵⁰

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;

⁴⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 112.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 113.

- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang Hukum Administrasi Negara;
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemerliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Dari unsur-unsur berikut, menurut Ridwan HR ada satu unsur lagi yang perlu ditambahkan terutama dalam kaitannya dengan negara hukum yang mengedepankan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuurs*), yaitu perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵¹

3. Macam-macam Tindakan Hukum Pemerintahan

Di dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara adalah subyek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum. Dalam kedudukannya mewakili dua institusi itu dikenal ada dua macam tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*) dan tindakan hukum privat (*privaatrechtshandelingen*).⁵² Dari kedua macam tindakan hukum pemerintahan tersebut akan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

a. Tindakan Hukum Pemerintahan menurut Hukum Privat

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan subjek-subjek hukum lain berdasarkan hukum privat seperti sewa-menyewa, jual-beli, dan sebagainya. Berkaitan dengan hal ini terjadi perbedaan pendapat diantara para pakar.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, hlm. 114.

Pertama, menurut Prof. Scholten menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat menggunakan hukum privat. Alasannya karena sifat hukum privat mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak kedua belah pihak dan bersifat perorangan, sedangkan Hukum Administrasi Negara merupakan hukum publik yang didasarkan pada kehendak satu pihak. Kedua, menurut Kranenburg yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat.⁵³

b. Tindakan Hukum Pemerintahan menurut Hukum Publik

Tindakan Hukum Pemerintahan menurut Hukum Publik ini dibagi menjadi 2 macam:

1) Tindakan Hukum Pemerintahan menurut Hukum Publik yang Bersegi Satu

Beberapa sarjana seperti S. Sybenga hanya mengakui adanya perbuatan hukum yang bersegi satu, artinya hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Dengan hal itu, apabila pemerintah mengadakan perjanjian dengan satu pihak swasta maka perjanjian itu senantiasa menggunakan hukum privat (perdata). Perbuatan tersebut merupakan perbuatan hukum bersegi dua karena diadakan oleh kehendak kedua belah pihak dengan sukarela. Itulah sebabnya tidak ada perjanjian menurut hukum publik, sebab hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja yakni pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri.⁵⁴

2) Tindakan Hukum Pemerintahan menurut Hukum Publik yang Bersegi Dua

Van der Pot, Kranenburg-Vegting, mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik. Sebagai contoh adalah adanya perjanjian kerja jangka pendek (*kortverband contract*) yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi pekerjaan. Pada perjanjian kerja jangka pendek ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya di dalam hukum privat (biasa). Dalam kaitannya dengan ini bisa dicontohkan misalnya tenaga-

⁵³ SF. Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum... op.cit.*, hlm. 68-69.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 69-70.

tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia untuk masa waktu tertentu adalah merupakan *kortverband contract* yang kemudian dituangkan dalam satu keputusan (*beschikking*).⁵⁵

Dengan demikian, maka pada dasarnya tindakan hukum pemerintahan itu dapat diatur oleh hukum privat atau hukum publik. Hal ini dapat diketahui dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kedudukannya sebagai pemerintah, maka hukum publiklah yang berlaku. Sedangkan jika pemerintah bertindak tidak dalam kedudukannya sebagai pemerintah, maka hukum privatlah yang berlaku. Dengan kata lain, ketika pemerintah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara kepentingan umum, maka pemerintah tidak berbeda dengan pihak swasta, yaitu tunduk pada hukum privat. Sebagai contoh, ketika kabupaten membeli beberapa mobil bus, maka kabupaten melaksanakan perjanjian jual beli yang didasarkan pada hukum perdata. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai pemerintah adalah ketika kabupaten berkedudukan dalam melaksanakan kewenangan atau tugas-tugas pemerintahan yang diberikan dan diatur oleh hukum publik.⁵⁶

Selain itu, meskipun dikenal adanya tindakan pemerintah yang bersegi dua, namun dari argumentasi masing-masing penulis nampak bahwa pada prinsipnya semua tindakan pemerintahan dalam tugas-tugas publik lebih merupakan tindakan sepihak atau bersegi satu.⁵⁷ Terhadap hal ini, Indroharto juga menyatakan bahwa aspek penting dari tindakan hukum tata

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 116.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 118.

usaha negara yang juga tidak boleh dilupakan adalah bahwa tindakan hukum tata usaha negara itu selalu bersifat sepihak. Tindakan hukum tata usaha negara itu dikatakan sepihak karena dilakukan atau tidaknya suatu tindakan hukum tata usaha negara yang memiliki kekuatan hukum itu pada akhirnya tergantung kepada kehendak sepihak dari Badan atau Jabatan tata usaha negara yang memiliki wewenang pemerintahan untuk berbuat demikian.⁵⁸ Sedangkan pada perjanjian kerja jangka pendek, yang dijadikan contoh hubungan hukum dua pihak dalam hukum publik, harus dianggap sebagai cara pelaksanaan tindakan pemerintahan bukan esensi dari tindakan hukum pemerintahan itu sendiri.⁵⁹

4. Cara-cara Pelaksanaan Tindakan Hukum Pemerintahan

Di dalam praktik, urusan pemerintahan tidak selalu dijalankan sendiri oleh pemerintah, namun dijalankan pula oleh pihak-pihak lain bahkan pihak swasta yang diberi wewenang untuk menjalankan urusan pemerintahan.⁶⁰

Menurut E. Utrecht tindakan pemerintah itu dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

- a. Yang bertindak adalah dari pihak administrasi itu sendiri;
- b. Yang bertindak adalah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, dan berdasarkan sesuatu hubungan istimewa;
- c. Yang bertindak adalah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara yang menjalankan pekerjaan yang berdasarkan izin dari pemerintah;
- d. Yang bertindak adalah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara yang diberi subsidi oleh pemerintah, seperti yayasan pendidikan;

⁵⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 147-148.

⁵⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... loc.cit.*

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 121.

- e. Yang bertindak adalah pemerintah bersama-sama dengan subyek hukum lain yang bukan administrasi negara dimana kedua belah pihak tergabung dalam kerja sama, seperti bank industri niaga;
- f. Yang bertindak adalah yayasan yang diawasi oleh pemerintah;
- g. Yang bertindak adalah koperasi yang didirikan oleh pemerintah;
- h. Yang bertindak adalah perusahaan negara.⁶¹

C. Instrumen Pemerintahan

1. Pengertian Instrumen Pemerintahan

Instrumen pemerintahan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara melakukan tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain, yang terhimpun dalam *publiek domain* atau kepunyaan publik. Di samping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya.⁶²

Sebelum terlalu jauh menguraikan tentang instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tindakan pemerintahan ini, terlebih dahulu perlu diketahui tentang struktur norma dalam Hukum Administrasi Negara.

⁶¹ SF. Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum... op.cit.*, hlm. 72.

⁶² Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 125.

“Norma di dalam Hukum Administrasi Negara memiliki struktur yang berbeda dibandingkan dengan struktur norma dalam hukum perdata dan pidana. Norma hukum yang terdapat dalam hukum perdata atau pidana dapat ditemukan dengan mudah dalam pasal tertentu, misalnya ketentuan tentang apa itu pembunuhan atau perjanjian, sementara untuk menemukan norma hukum dalam Hukum Administasi Negara harus dicari dalam semua peraturan perundang-undangan terkait sejak tingkat yang paling tinggi dan bersifat umum abstrak sampai tingkat paling rendah yang bersifat individual konkret”.⁶³

Lebih lanjut Indroharto menyebutkan bahwa:

- a. Keseluruhan norma-norma hukum tata usaha negara dalam masyarakat itu memiliki struktur bertingkat dari yang sangat umum yang dikandung dalam TAP MPR, UU, dan seterusnya sampai pada norma yang paling individual konkret yang dikandung dalam penetapan tertulis (*beschikking*); jadi suatu penetapan tertulis itu juga dapat mengandung suatu norma hukum seperti halnya pada suatu peraturan yang bersifat umum.
- b. Pembentukan norma-norma hukum tata usaha negara dalam masyarakat itu tidak hanya dilakukan oleh pembuat undang-undang (kekuasaan legislatif) dan badan-badan peradilan saja, tetapi juga oleh aparat pemerintah dalam hal ini badan atau pejabat tata usaha negara.⁶⁴

Untuk mengetahui kualifikasi sifat keumuman (*elgemeenheid*) dan kekonkretan (*concreetheid*) norma Hukum Administrasi Negara, perlu diperhatikan mengenai objek yang dikenai norma hukum (*adressaat*) dan bentuk normanya. Dengan kata lain, kepada siapa norma hukum itu ditujukan apakah untuk umum atau untuk orang tertentu.⁶⁵ Philipus M. Hadjon membuat kualifikasi dengan skema segi empat yang menghasilkan empat macam sifat norma hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Norma umum abstrak misalnya undang-undang;
- b. Norma individual konkret misalnya keputusan tata usaha negara;

⁶³ *Ibid.*, hlm. 126.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 127.

⁶⁵ *Ibid.*

- c. Norma umum konkret misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang ditempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pemakai jalan, namun hanya berlaku untuk tempat itu);
- d. Norma individual abstrak misalnya izin gangguan.⁶⁶

2. Macam-macam Instrumen Pemerintahan

Macam-macam instrumen pemerintahan terutama yang terkait dengan penelitian ini, di antaranya adalah peraturan perundang-undangan; peraturan kebijakan; dan keputusan tata usaha negara (KTUN).⁶⁷ Masing-masing instrumen pemerintahan tersebut akan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut.

a. Peraturan Perundang-Undangan

1). Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Menurut SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, peraturan adalah merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* sifatnya mengikat secara umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*).⁶⁸ Secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu; *Pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; *Kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di

⁶⁶ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 125.

⁶⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 125.

⁶⁸ SF. Marbun dan Moh Mahfud MD., *Pokok-pokok Hukum... op.cit.*, hlm. 94.

tingkat daerah.⁶⁹ Berkenaan dengan perundang-undangan, A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan sebagai peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang itu sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian ataupun delegasian undang-undang.⁷⁰

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁷¹ Selain itu, definisi tentang peraturan perundang-undangan ini secara lebih spesifik juga dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,

⁶⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 3.

⁷⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 129-130.

⁷¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum.⁷²

Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- (a) Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- (b) Bersifat universal, artinya ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- (c) Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memungkinkan dilakukannya peninjauan kembali.⁷³

Perkataan bersifat umum-abstrak ini dicirikan oleh unsur-unsur sebagai berikut:

- (a) Waktu (tidak hanya berlaku pada saat tertentu);
- (b) Tempat (tidak hanya berlaku pada tempat tertentu);
- (c) Orang (tidak hanya berlaku pada orang tertentu);
- (d) Fakta hukum (tidak hanya ditujukan pada fakta hukum tertentu, tetapi untuk berbagai fakta hukum yang dapat berulang-ulang, dengan kata lain untuk perbuatan yang berulang-ulang).⁷⁴

J.B.J.M. ten Berge yang dikutip pula oleh Ridwan HR mengatakan bahwa, peraturan yang mengikat secara umum haruslah suatu peraturan yang memiliki sifat umum. Peraturan yang hanya berlaku untuk peristiwa konkret atau yang ditujukan pada orang-orang yang disebutkan satu per satu, tidak memenuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan, atau peraturan umum, yang lahir atas dasar sudut pandang penilaian.⁷⁵

⁷² Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU RI No. 9 Th. 2004), Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2010.

⁷³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 130.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 131-132.

⁷⁵ *Ibid.*

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang demikian ini tentunya juga tidak bisa dilepaskan dari dianutnya konsep *welfare state*. Dalam kaitannya dengan negara kesejahteraan (*welfare state*, *verzorgingsstaat*) tugas pemerintah tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam perspektif *welfare state*, pemerintah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum (*bestuurszorg*) atau mengupayakan kesejahteraan sosial, yang dalam penyelenggaraan kewajiban itu pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Bersamaan dengan kewenangan untuk campur tangan tersebut, pemerintah juga diberi kewenangan untuk membuat dan menggunakan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, pemerintah memiliki kewenangan dalam bidang legislasi.⁷⁶

b. Peraturan Kebijaksanaan

1). Pengertian Peraturan Kebijaksanaan

Dalam berbagai literatur Hukum Administrasi Negara memang seringkali terdapat perbedaan penggunaan istilah antara peraturan kebijaksanaan dan peraturan kebijakan. Namun dalam pengertian ini, keduanya digunakan dalam pengertian yang sama dan sejajar.

Pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara seringkali menempuh berbagai langkah

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 133.

kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*). Produk semacam peraturan ini tidak terlepas dari kaitan penggunaan *fries ermessen*.⁷⁷ Menurut Bachsan Mustafa, dalam melaksanakan “*bestuurszorg*” atau menyelenggarakan kesejahteraan umum kepada administrasi negara itu diberikan “*fries ermessen*”, yang artinya adalah kepada administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada yaitu belum dibuat oleh badan kenegaraan yang disertai tugas membuat undang-undang.⁷⁸ Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spigelsrecht* (hukum bayangan/cermin).⁷⁹

Suatu peraturan kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht schriftelijk beleid* (menampakkan keluar suatu kebijaksanaan tertulis)” namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menciptakan peraturan kebijaksanaan tersebut.⁸⁰

Sedangkan menurut P.J.P. Tak sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menjelaskan bahwa:

⁷⁷ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 152

⁷⁸ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Offset Alumni, Bandung, 1985, hlm. 40.

⁷⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 175.

⁸⁰ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... loc.cit.*

“Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya”.⁸¹

Berkenaan dengan peraturan kebijakan ini, J.B.J.M. ten Berge mengemukakan bahwa:

“Peraturan kebijakan diartikan sebagai suatu keputusan dengan isi aturan tertulis yang mengikat umum yang memberikan aturan umum berkenaan dengan pertimbangan kepentingan, penetapan fakta-fakta atau penjelasan peraturan tertulis dalam penggunaan suatu wewenang organ pemerintahan. Peraturan kebijakan juga mengenal ketentuan umum sebagai elemen penentuan konsep. Perbedaan utama peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan adalah bahwa pembuatan aturan umum (peraturan kebijakan) ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan”.⁸²

Menurut Indroharto, peraturan kebijaksanaan adalah suatu keputusan hukum tata usaha negara yang tidak dibentuk oleh lembaga legislatif yang menurut hukum tata negara berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dalam arti material, tetapi merupakan garis kebijaksanaan sikap dan tindakan yang ditetapkan oleh jajaran pemerintah sendiri.⁸³

Dari berbagai pengertian sebagaimana dikemukakan oleh para pakar di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa peraturan

⁸¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...* hlm. 176.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang...* *op.cit.*, hlm. 201.

kebijaksanaan adalah suatu peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan yang bukan lembaga legislatif berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahannya terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan kebijakan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang formal.

2). Ciri-ciri Peraturan Kebijakan

J.H. van Kreveld sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- (a) Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau Undang-Undang Dasar yang memberikan kewenangan mengatur. Dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.
- (b) Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga Negara atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
- (c) Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.⁸⁴

Sementara Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- (a) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- (b) Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.

⁸⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 178.

- (c) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- (d) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *fries ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- (e) Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- (f) Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.⁸⁵

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, tampak ada beberapa persamaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan. A. Hamid S. Attamimi menyebutkan unsur-unsur persamaannya sebagai berikut:

- (a) Aturan yang berlaku umum
Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan mempunyai *adresat* atau subjek norma dan pengaturan perilaku atau objek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak (*algemene regeling* atau *algemene regel*).
- (b) Peraturan yang berlaku keluar
Peraturan perundang-undangan yang berlaku “keluar” dan ditujukan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, tot een ieder gericht*), demikian juga peraturan kebijakan berlaku “keluar” dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan.
- (c) Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/publik
Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang mempunyai kewenangan umum/publik untuk itu.⁸⁶

Di samping terdapat kesamaan, ada pula beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan. A.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 179.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 180.

Hamid S. Attamimi menyebutkan perbedaan-perbedaannya sebagai berikut:

- (a) Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara. Sedangkan, fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif).
- (b) Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang apabila perlu disertai sanksi pidana dan sanksi pemaksa.
- (c) Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijakan. Sanksi pidana dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.⁸⁷

Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan ini di antara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan-peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan. Badan yang mengeluarkan peraturan-peraturan kebijakan adalah *in casu* tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan (*wetgevende bevoegdheid*). Sehingga peraturan-peraturan kebijakan juga tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum.⁸⁸ Hal yang sama juga sebagaimana disampaikan oleh Indroharto, bahwa karena peraturan kebijaksanaan itu bukan undang-undang dalam

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 181.

⁸⁸ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 152-153.

arti material, maka hakim itu tidak terikat kepada suatu peraturan kebijaksanaan seperti halnya kalau ia menghadapi suatu ketentuan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan.⁸⁹ Sedangkan Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, menyatakan bahwa peraturan kebijakan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.⁹⁰

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan kebijakan bukanlah suatu peraturan perundang-undangan dan oleh karenanya peraturan kebijakan tidak memiliki kekuatan mengikat sebagaimana yang ada dalam peraturan perundang-undangan.

c. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

1). Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, KTUN diartikan sebagai 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.⁹¹ Dari pengertian ini, maka unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

a). Suatu penetapan tertulis;

⁸⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... loc.cit.*

⁹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 182.

⁹¹ Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU RI No. 9 Th. 2004), Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2010.

- b). Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- c). Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d). Bersifat konkret;
- e). Individual; dan
- f). Final;
- g). Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Terhadap masing-masing unsur tersebut akan dijelaskan sebagai berikut. Dari Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa suatu *penetapan tertulis* adalah terutama menunjuk kepada isi bukan bentuk (form), yang penting apabila sudah jelas:

- Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.⁹² Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan urusan pemerintahan yang tidak hanya meliputi kegiatan yang bersifat eksekutif saja, tetapi atas dasar "*fries ermessen*" dapat

⁹² Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010. hlm. 65.

melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas oleh undang-undang.⁹³

Tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat tata usaha negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain.⁹⁴

Bersifat konkret adalah objek yang diputuskan dalam KTUN tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.⁹⁵

Bersifat individual adalah KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau hal yang dituju lebih dari seseorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Misalnya; keputusan tentang pelebaran jalan.

Bersifat final adalah KTUN yang dikeluarkan itu sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. KTUN yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak dan kewajiban pihak-pihak yang bersangkutan. Misalnya; keputusan pengangkatan seorang PNS yang memerlukan persetujuan dari BAKN.⁹⁶

Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata artinya keputusan itu berakibat pada muncul atau lenyapnya hak dan

⁹³ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 138.

⁹⁴ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan... op.cit.*, hlm. 66.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

kewajiban bagi subjek hukum tertentu (seseorang atau badan hukum perdata).⁹⁷

D. Tinjauan Hukum Islam tentang Wewenang Pemerintahan

1. Pengertian dan Ruang Lingkup As-Siyasah

Kata Siyasah berasal dari kata *Sasa*. Kata ini dalam kamus al-Munjid dan Lisan al-‘Arab sebagaimana dikutip oleh Suyuthi Pulungan berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Siyasah dapat pula berarti politik dan pemerintahan, atau membuat kebijaksanaan. Secara etimologis, kata *Sasa* ini diartikan sama dengan *to govern, to lead*, sedangkan kata siyasah disejajarkan artinya dengan *policy (of government, cooperation, etc)*. Selain itu, siyasah menurut bahasa juga mengandung beberapa arti, diantaranya adalah mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Dalam pengertian ini, berarti kegiatan mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan adalah siyasah.⁹⁸

Sedangkan secara terminologis Siyasah dapat dibedakan dalam dua pengertian. *Pertama*, pengertian siyasah bersifat umum yaitu siyasah yang tidak memperhatikan nilai-nilai syariat agama sekalipun tujuannya untuk mewujudkan kemaslahatan. Corak siyasah ini dikenal dengan istilah *Siyasah Wadh'iyah* yaitu siyasah yang berdasarkan kepada pengalaman sejarah dan adat masyarakat serta merupakan hasil pemikiran manusia dalam mengatur hidup manusia bermasyarakat dan bernegara. Dengan demikian, secara

⁹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 155.

⁹⁸ Muntoha, *Fiqh Siyasah*, Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, 1998, hlm. 19.

umum pengertian siyasah adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan *istiqamah*. *Kedua*, pengertian siyasah yang bersifat khusus (*Fiqh Oriented*), artinya siyasah berorientasi kepada nilai-nilai kewahyuan atau syariat. Corak siyasah ini dikenal dengan istilah *Siyasah Syar'iyah* atau *Fiqh Siyasah* yaitu siyasah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia yang berlandaskan etika, agama, dan moral dengan memperhatikan prinsip-prinsip umum syariat dalam mengatur manusia hidup bermasyarakat dan bernegara.⁹⁹

Dari uraian tentang pengertian siyasah dari segi etimologis dan terminologis serta definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ulama di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian *Fiqh Siyasah* dan *Siyasah Syar'iyah* ialah ilmu yang mempelajari tentang seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Sehingga *Fiqh Siyasah* atau *Siyasah Syar'iyah* dalam arti populernya ajaran Islam mengenai ketatanegaraan.¹⁰⁰ Dengan kata lain, yang menjadi pembicaraan lapangan *Siyasah Syar'iyah* ialah hubungan antara negara dan pemerintah dengan warga negaranya (penduduknya) yang kemudian disebut dengan "*Al Fiqhud Dusturi*" (Ilmu Kenegaraan).¹⁰¹

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

¹⁰¹ Ahmad Hanafi, *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*, PT Bulan Bintang, Jakarta, 1989, hlm. 49-50.

Pembahasan Fiqh Siyasah secara garis besar meliputi empat bidang, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. *Pertama*, bidang Fiqh Siyasah Dusturiyah mencakup siyasah tasyri'iyah syar'iyah (siyasah penetapan hukum yang sesuai dengan syariat), siyasah qadha'iyah syar'iyah (siyasah peradilan yang sesuai menurut syariat), siyasah idariyah syar'iyah (siyasah administrasi yang sesuai dengan syariat), dan siyasah tanfidziyah syar'iyah (siyasah pelaksanaan syariat). Fiqh Siyasah Dusturiyah ini merupakan siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaan, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi pelaksanaan individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.
- b. *Kedua*, bidang Fiqh Siyasah Dauliyah/Kharijiyah yaitu siyasah yang berhubungan dengan pengaturan pergaulan antara negara-negara Islam dan dengan negara-negara non Islam, tata cara pengaturan pergaulan warga negara muslim dengan warga negara non muslim yang ada di negara Islam dengan negara-negara lain dalam situasi damai dan perang.
- c. *Ketiga*, bidang Fiqh Siyasah Maliyah adalah siyasah yang mengatur hak-hak orang miskin, mengatur sumber-sumber mata air (irigasi) dan perbankan. Yaitu hukum dan peraturan yang mengatur hubungan di antara orang-orang kaya dan miskin, antara negara dan perorangan,

sumber-sumber keuangan negara, baitul mal dan sebagainya yang berkaitan dengan harta dan kekayaan negara.

- d. *Keempat*, bidang Fiqh Siyasah Harbiyah yaitu siyasah yang mengatur tentang peperangan dan aspek-aspek yang berhubungan dengannya, seperti perdamaian.¹⁰²

Dengan demikian, pembahasan siyasah dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara adalah lebih dekat disejajarkan dengan *Fiqh Siyasah Dusturiyah*.

2. Prinsip Pembagian Kekuasaan dalam Islam

Di dalam sistem kekuasaan Islam sebenarnya juga terdapat prinsip pembagian kekuasaan seperti halnya dalam teori *Trias Politica*. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam QS. An-Nisa ayat 58-59 berikut:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul, dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (Sunnahnya)...”

¹⁰² Muntoha, *Fiqh Siyasah... op.cit.*, hlm. 21.

Terdapat beberapa penafsiran dari beberapa tokoh Muslim tentang substansi dari ayat tersebut. Menurut Muhammad Rasyid Ridha, ayat tersebut menyatakan bahwa terdapat kaidah-kaidah pemerintahan Islam. Sementara itu, Sayyid Qutbh ayat ini menjelaskan kaidah-kaidah asasi tentang organisasi umat Islam (negara), kaidah-kaidah hukum dan dasar-dasar mengenai kekuasaan negara. Sedangkan Maulana Muhammad Ali menyatakan bahwa ayat ini menggariskan tiga aturan penting tentang hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan umat Islam, terutama yang bertalian dengan pemerintahan. Dari ketiga penafsiran tokoh tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa ayat tersebut pada prinsipnya menjelaskan tentang dasar-dasar kaidah kekuasaan dan pemerintahan dalam Islam yang berlandaskan Al-Qur'an dengan dijalankan lewat *ulil amri*.¹⁰³

Di dalam ayat tersebut terdapat kata *ulil amri*, yang dalam kepustakaan Islam memiliki banyak arti, diantaranya adalah *ahlul halli wal aqdi* (kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum). *Ulil amri* juga dapat berarti pemerintahan dengan raja/khalifah/imam/amir sebagai kepala pemerintahan. Namun, *ulil amri* juga dapat berarti sekelompok orang yang bertugas menjalankan dan menjatuhkan hukum. Dari situ dapat dipahami bahwa arti kata *ulil amri* dapat meliputi tiga aspek, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Eksekutif termuat di dalam pengertian *ulil amri* sebagai raja/khalifah/imam/amir yang memimpin pemerintahan. Kekuasaan

¹⁰³ *Prinsip Pembagian Kekuasaan dalam Islam*, dalam <http://alamazharians.blogspot.com/2010/12/teori-pemisahan-kekuasaan-dalam-islam.html>, di akses tanggal 01 Desember 2011.

legislatif termuat di dalam pengertian *ulil amri* sebagai *ahlul halli wal aqdi* suatu kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum. Sedangkan, untuk kekuasaan yudikatif termuat dalam pengertian *ulil amri* sebagai sekelompok orang yang bertugas dan menjalankan hukum.¹⁰⁴

Pembicaraan tentang pembagian kekuasaan ini juga tidak dapat dilepaskan dari sejarah pemerintahan dalam Islam. Implementasi pembagian kekuasaan ini dapat dilihat pada masa kepemimpinan *Khulafaur Rasyidin*. Pada masa itu kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang khalifah, kekuasaan legislatif dipegang oleh Majelis Syuro, dan kekuasaan yudikatif dipegang oleh Qadhi atau hakim.¹⁰⁵

Pada masa pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*, khalifah (eksekutif) pertama dalam negara Islam dipegang oleh Abu Bakar. Sedangkan Majelis Syuro berkedudukan sebagai lembaga legislatif yang berisi tokoh-tokoh dari kaum Anshar dan Muhajirin. Kemudian, pada masa khalifah kedua, yaitu Umar Bin Khattab pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif diperinci lewat undang-undang. Pada masa ini juga, Umar Bin Khattab membuat suatu undang-undang yang memisahkan antara kekuasaan eksekutif dengan yudikatif, dengan tujuan para qadhi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif dalam memutuskan perkara harus bebas dari pengaruh eksekutif. Dengan demikian, sebenarnya, antara sistem pembagian kekuasaan Islam dengan sistem pembagian kekuasaan barat modern tidak

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Muntoha, *Fiqh... op.cit.*, hlm. 35.

ada perbedaan fundamental, hanya istilah penyebutannya dan cara kerjanya saja yang berbeda. Sistem pembagian kekuasaan Islam yang menempatkan presiden (khalifah) sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat (Majelis Syuro) sebagai pemegang kekuasaan legislatif, dan Mahkamah Agung (Qadhi) sebagai pemegang kekuasaan yudikatif. Jadi, sebelum konsep *trias politica* lahir, sebenarnya Islam telah mengenal konsep tentang pembagian kekuasaan beratus-ratus tahun sebelumnya.¹⁰⁶

Selain itu, prinsip pembagian kekuasaan ini juga sering disebut dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*the principle of separation of powers*) atau *mabda al-fashl baina as-sulthaat*. Prinsip ini memandang perlunya memberikan jaminan kebebasan (*al-hurriyah*) serta menghapus kediktatoran dan kesewenang-wenangan (*al-istibdad*). Maksudnya, prinsip ini memberikan kekuasaan negara kepada beberapa lembaga yang berbeda dan independen tanpa memusatkan kekuasaan pada satu tangan atau lembaga.¹⁰⁷

Selanjutnya prinsip pembagian kekuasaan ini ditegakkan atas 2 (dua) dasar, yakni sebagai berikut:

- a. Memberikan kekuasaan pada lembaga-lembaga khusus atau tertentu, yang mana masing-masing lembaga tersebut menjalankan tugasnya yang telah di tentukan dan di tetapkan.
- b. Memberikan kebebasan pengaturan bagi lembaga-lembaga yang memegang kekuasaan. Akan tetapi setiap lembaga tidak dapat

¹⁰⁶ *Prinsip Pembagian Kekuasaan dalam Islam... Op.Cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

mengintervensi urusan lembaga lainnya dan tidak boleh menjalankan fungsi yang bukan fungsinya.¹⁰⁸

Setelah konsep pembagian kekuasaan tersebut masalah pokok berikutnya adalah tentang pembatasan dan pertanggungjawaban kekuasaan menurut konsep Islam. Islam melalui Al-Qur'an sebagai sumber hukum utamanya telah menjelaskan tentang kewajiban bagi penguasa untuk tidak bertindak melebihi batas dan sewenang-wenang. Maka barangsiapa yang bertindak demikian, penguasa tersebut merupakan penguasa yang dzalim dan hanya akan menyengsarakan rakyatnya. Oleh karena itu, Islam sangat membatasi kekuasaan para penguasa sehingga baik para penguasa maupun rakyat yang dipimpinnya nantinya dapat selamat dunia dan akhirat. Sebab, dalam Islam pertanggungjawaban kekuasaan bukan hanya kepada manusia atau rakyat yang dipimpinnya, melainkan juga tanggung jawab kepada Tuhan sesuai dengan konsep kedaulatan Tuhan. Sedangkan, bagi rakyat yang dipimpinnya mendapat penguasa yang bijaksana dan adil merupakan suatu berkah dari Tuhan yang apabila disyukuri akan menambah keridhaan Tuhan pada rakyat suatu negeri. Penguasa yang adil menurut Islam adalah penguasa yang senantiasa mengikuti petunjuk dan hukum dari Tuhan melalui Al-Qur'an. Selain itu penguasa yang adil juga merupakan penguasa yang memberikan hak-hak rakyatnya termasuk golongan minoritas (non-muslim), secara penuh tanpa dikurangi sedikitpun menurut Al-Qur'an dan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepadanya, tidak dijadikan alat untuk

¹⁰⁸ Muhammad Rakhmat Alam, *Teori Pemisahan Kekuasaan dan Penerapannya dalam Sistem Pemerintahan Modern*, dalam <http://fsqcairo.blogspot.com/2011/04/teori-pemisahan-kekuasaan-dan.html>, di akses tanggal 01 Desember 2011.

membatasi atau mengurangi sedikitpun hak-hak dari rakyat yang dipimpinnya.¹⁰⁹

Menurut beberapa itjihad yang dilakukan ulama, apabila eksekutif (khalifah) melakukan penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan yang mengarah kepada tirani dan absolutisme maka dalam hal ini, Majelis Syurolah yang memberhentikannya sebelum masa jabatannya berakhir. Sebab dalam hal ini Majelis Syuro memiliki beberapa hak yang hampir sama dengan sistem politik negara barat. Hak-hak tersebut antara lain, hak untuk mengangkat dan memilih khalifah (pengangkatan khalifah pada masa Khulafaur Rasyidin menggunakan sistem musyawarah sehingga beberapa ahli politik menyimpulkan bahwa sistem pemerintahan Islam berdasarkan sistem pemerintahan perwakilan), hak untuk memecat dan memberhentikan khalifah, hak untuk membuat undang-undang dan kebijaksanaan, dan hak untuk melakukan kontrol terhadap khalifah. Sehingga, jelaslah bahwa konsep pembatasan dan pergiliran kekuasaan Islam sebenarnya nyaris sama dengan konsep kekuasaan barat.¹¹⁰

3. Prinsip-prinsip Pemerintahan dalam Islam

Dari Al-Qur'an, Muhammad Tahir Azhary menemukan 9 (sembilan) prinsip umum tentang negara hukum dilihat dari segi hukum Islam.¹¹¹ Kesembilan prinsip tersebut adalah prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Prinsip Pembagian Kekuasaan dalam Islam... loc.cit.*

¹¹¹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 77.

dan perlindungan hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejateraan, dan prinsip ketaatan rakyat. Menurut Ahmad Azhar Basyir yang menyebut prinsip umum tentang negara hukum ini dengan asas konstitusional, terdapat 5 (lima) asas konstitusional dalam penyelenggaraan negara. Kelima asas konstitusional itu adalah asas musyawarah, asas keadilan, asas persamaan, asas kebebasan, dan asas pertanggungjawaban kepala negara.¹¹²

Prinsip-prinsip pemerintahan dalam Islam tersebut selanjutnya akan dijelaskan terutama yang terkait dengan penelitian ini sebagai berikut.

a. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah

Perkataan amanah yang dalam Bahasa Indonesia disebut “amanat” dapat diartikan “titipan” atau “pesan”. Dalam konteks kekuasaan negara perkataan amanah itu dapat dipahami sebagai suatu pendelegasian atau pelimpahan kewenangan karena itu kekuasaan dapat disebut sebagai “mandat” yang bersumber atau berasal dari Allah.¹¹³

Perkataan amanah yang demikian itu juga tercantum dalam QS. An-Nisa ayat 58 yang artinya berbunyi sebagai berikut:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya

¹¹² Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam, Edisi Kedua*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 38.

¹¹³ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya...* *op.cit.*, hlm. 79.

kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Dari arti ayat tersebut dapat dipahami bahwa kekuasaan Islam adalah sebagai amanah dan amanah itu wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam artian amanah itu harus dipelihara dan dijalankan atau diterapkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip nomokrasi Islam yang digariskan dalam Al-Qur'an dan dicontohkan dalam tradisi Nabi. Oleh karenanya, penyampaian amanah dalam konteks kekuasaan ini mengandung suatu implikasi bahwa ada larangan bagi pemegang amanah itu untuk melakukan suatu *abuse* atau penyalahgunaan kekuasaan yang ia pegang. Apapun bentuk penyalahgunaan terhadap kekuasaan itu dalam nomokrasi Islam tidak dapat dibenarkan.¹¹⁴

Sebagaimana disebutkan bahwa dalam Islam kekuasaan adalah amanah, karena itu pemimpin akan dituntut kelak di akhirat untuk mempertanggungjawabkannya di hadapan Allah. Prinsip ini ditegaskan oleh Rasulullah dalam ucapannya kepada seorang sahabatnya yang bernama Abu Dzar sebagai berikut:

“Hai Abu Dzar, engkau adalah seorang yang lemah dan sesungguhnya jabatan sebagai pemimpin adalah amanah yang berat dan kelak pada hari kiamat akan menjadi penyebab kehinaan dan penyesalan kecuali bagi orang yang telah mengambilnya dengan cara yang benar dan melunasi kewajiban-kewajiban yang harus dipikulnya”.¹¹⁵

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 80.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 81.

Penjelasan terhadap yang dimaksudkan jabatan sebagai pemimpin di sini adalah pemimpin formal yang berkaitan dengan jabatan kenegaraan atau jabatan pada instansi pemerintah. Jabatan sebagai pemimpin dalam Hadis ini tentu tidak terbatas pada pemimpin tertinggi dalam suatu struktur pemerintahan, tetapi juga bagi setiap orang yang diserahi kekuasaan yang berkaitan dengan jabatannya itu.¹¹⁶

b. Prinsip Musyawarah

Hidup bernegara merupakan penyelenggaraan kepentingan bersama, bukan perseorangan. Oleh karena itu, pengelolaan negara pun menjadi kepentingan bersama pula yang akhirnya diperlukan adanya musyawarah untuk pengelolaan itu.¹¹⁷ Prinsip musyawarah adalah merupakan suatu perintah Allah sebagaimana digariskan dalam penggalan QS. Ali Imran ayat 159 yang artinya berbunyi sebagai berikut:

... وَشَاوِرْهُمْ...

“...wa syaawirhum fii al-amri” (...dan bermusyawarahlah engkau hai Muhammad dengan mereka dalam setiap urusan kemasyarakatan...)

Berdasarkan atas ayat ini, Allah memerintahkan Nabi Muhammad saw. wajib bermusyawarah dengan para sahabat dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan, atau secara lebih umum; umat Islam wajib bermusyawarah dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan... op.cit.*, hlm. 28.

Kewajiban ini terutama dibebankan kepada setiap penyelenggara kekuasaan negara dalam melaksanakan kekuasaan itu.¹¹⁸

Dilihat dari sudut kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusional dalam demokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat. Dipandang dari segi hukum Islam, produk parlemen yang diproses dengan cara yang *munkar* menjadi tidak sah dan batal demi hukum. Dengan demikian, ia tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap rakyat. Dengan kata lain pelaksanaan prinsip musyawarah harus sejalan dengan salah satu doktrin pokok dalam Islam yaitu “*amar ma’ruf nahi munkar*”.¹¹⁹

c. Prinsip Keadilan

Asas lain yang cukup banyak disebutkan dalam Al-Qur’an ialah asas keadilan yang dapat diartikan meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang yang menjadi haknya.¹²⁰

Dalam Al-Qur’an asas keadilan merupakan sesuatu yang sangat penting, sebagaimana disebutkan dalam Surah An-Nahl ayat 90:

اللَّهُ يَأْمُرُ وَإِيتَاءَ وَيَنْهَى يَعِظُكُمْ

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan

¹¹⁸ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya...* *op.cit.*, hlm. 83.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 86.

¹²⁰ Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan...* *op.cit.*, hlm. 30.

berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.”

Selanjutnya apabila keadilan dikaitkan dengan nomokrasi Islam, maka ia harus selalu dilihat dari segi fungsi kekuasaan negara. Fungsi kekuasaan negara bagi penyelenggara atau suatu pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan yang menerapkan prinsip keadilan dapat terlihat dari kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan adil, jujur, dan bijaksana.¹²¹ Selain itu, hadis riwayat Bukhari dan Muslim mengajarkan bahwa diantara tujuh golongan orang yang akan memperoleh perlindungan Allah kelak pada hari kiamat adalah imam (kepala negara) yang adil.¹²²

d. Prinsip Persamaan

Prinsip persamaan ini terutama menyangkut hak diperlakukan sama terhadap hukum dan hak diperlakukan sama dalam terpenuhinya hak-hak asasi manusia.¹²³ Surah Al-Hujurat ayat 13 menyebutkan:

يَا أَيُّهَا
اللَّهُ
اللَّهُ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Artinya: “Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal

¹²¹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya...* *op.cit.*, hlm. 89.

¹²² Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan...* *loc.cit.*

¹²³ *Ibid.*, hlm. 31.

mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.”

Dari ayat tersebut dapat ditarik suatu prinsip bahwa dalam Islam manusia memiliki kedudukan yang sama. Prinsip inilah yang kemudian dalam nomokrasi Islam disebut sebagai prinsip persamaan. Prinsip persamaan itu mengandung aspek yang sangat luas mencakup segala bidang kehidupan, diantaranya adalah bidang hukum politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain.¹²⁴

Dalam suatu hadis Rasulullah juga disebutkan digambarkan bahwa dalam Islam semua manusia adalah sama dan tidak ada perbedaan atau diskriminasi atau dasar apapun, kecuali takwanya kepada Allah.¹²⁵

e. Prinsip Kebebasan

Asas kebebasan ini lebih lanjut meliputi kebebasan pribadi, kebebasan mengemukakan pikiran, dan kebebasan beragama.

- a. Kebebasan pribadi ini meliputi kebebasan bergerak, kebebasan menetap dan hak jaminan atas keamanan jiwa dan hak milik.
- b. Kebebasan mengemukakan pikiran diperoleh pedomannya dari adanya perintah ber-*amar ma'ruf nahi munkar*, memerintahkan yang baik dan melarang yang buruk. Kebebasan mengemukakan pikiran ini juga sebagaimana disebutkan dalam hadis Nabi riwayat Nasai yang menyebutkan bahwa suatu ketika datang seseorang bertanya kepada Nabi tentang macam jihad yang paling utama, kemudian Nabi menjawab, *“Perkataan benar yang ditujukan kepada penguasa (sultan) yang menyeleweng dari kebenaran.”*
- c. Kebebasan beragama diperoleh pedomannya dalam ayat Al-Qur'an karena Islam mengajarkan agar dalam masalah

¹²⁴ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya...* op.cit., hlm. 92.

¹²⁵ *Ibid.*

keyakinan agama itu diperoleh dengan kesadaran, jangan dilakukan hanya atas dasar tradisi warisan nenek moyang, dan oleh karena itu, tidak dapat dibenarkan sama sekali untuk memaksa orang lain memeluk agama Islam. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam QS. Al-Baqarah ayat 256 yang artinya sebagai berikut:

*“Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada Thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”.*¹²⁶

f. Prinsip Pertanggungjawaban Kepala Negara

Menurut ajaran Islam, kepala negara yang di dalam Al-Qur’an termasuk yang dimaksud *ulil amri* memikul tanggung jawab kepada Allah dalam kedudukannya sebagai orang yang mendapat kepercayaan untuk memimpin mereka.¹²⁷

Islam mengajarkan bahwa kepala negara sebagai orang yang menerima amanat atau kepercayaan dari umat. Selain itu, Islam mengajarkan pula bahwa kepala negara bertanggung jawab kepada umat yang telah memberikan amanat atau kepercayaan itu. Apabila memang dirasakan mendesak dimungkinkan kepala negara diturunkan dari jabatannya atas putusan musyawarah, yaitu apabila ternyata dalam melaksanakan kepemimpinannya menyimpang dari ajaran-ajaran Al-Qur’an dan Sunah, yang meskipun telah diperingatkan berulang kali, tetap menyimpang juga.¹²⁸

¹²⁶ Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan... op.cit.*, hlm. 33-37.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 38.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 41.

Dengan adanya asas tanggung jawab kepala negara ini, di pihak lain disebutkan juga adanya asas imbalan yaitu asas kewajiban taat kepada kepala negara selama kepala negara tidak menyimpang dari ajaran-ajaran Al-Qur'an dan Sunah. Khusus mengenai kewajiban taat kepada kepala negara itu, hadis Nabi riwayat Ahmad, Bukhari, dan Ibnu Majah mengajarkan sebagai berikut:

“Dengarkanlah dan taatilah meskipun dikuasakan atas kamu seseorang hamba hitam berketurunan Abasina yang kepalanya seakan-akan sebuah kismis (anggur yang dikeringkan, sebagai perumpamaan kepala yang hitam berambut keriting)”.¹²⁹



¹²⁹ *Ibid.*

BAB III

TINJAUAN TERHADAP WEWENANG PEMBUATAN TATA TERTIB

SEKOLAH SMA NEGERI 1 DEPOK TENTANG

SANKSI PENGEMBALIAN SISWI HAMIL

KEPADA ORANG TUA

A. Proses Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok

1. Pengertian Tata Tertib Sekolah

Tata tertib pada awalnya berasal dari dua kata, yaitu kata “tata” yang artinya susunan, peletakan, pemasangan, atau bisa juga disebut sebagai ilmu, contohnya, tata boga, tata graham, dan lain sebagainya; dan kata “tertib” yang artinya teratur, tidak acak-acakan, rapih. Dalam kosakata bahasa Indonesia kata “tata tertib” mempunyai pengertian yang baru, tetapi masih ada keterkaitan dengan arti dari kedua kata tersebut. Pada akhirnya kosakata “tata tertib” ini kemudian diartikan sebagai sebuah aturan yang dibuat secara tersusun dan teratur, serta saling berurutan, dengan tujuan semua orang yang melaksanakan peraturan ini melakukannya sesuai dengan urutan-urutan yang telah dibuat.¹³⁰

Selain itu, tata tertib sekolah dapat juga didefinisikan sebagai peraturan atau norma yang berlaku dan mengikat, hal-hal yang harus dipatuhi oleh siswa sesuai dengan kultur yang berlaku di sekolah tersebut.¹³¹

Peraturan sekolah yang berupa tata tertib sekolah ini merupakan kumpulan

¹³⁰ *Pengertian Tata Tertib*, dalam <http://starawaji.wordpress.com/2009/05/11/pengertian-tata-tertib/>, di akses tanggal 7 Desember 2011.

¹³¹ Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Atas Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional, *Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Penyimpangan Perilaku Siswa SMA, Edisi 1*, Jakarta, 2009, hlm. 8.

aturan-aturan yang dibuat secara tertulis dan mengikat di lingkungan sekolah.¹³²

Sementara secara umum tata tertib sekolah adalah ikatan atau aturan yang harus dipatuhi setiap warga sekolah tempat berlangsungnya proses belajar mengajar. Aturan-aturan ketertiban dalam keteraturan terhadap tata tertib sekolah meliputi kewajiban, keharusan dan larangan-larangan. Kesamaan materi muatan yang dikandung ini juga yang kemudian menjadikan tata tertib sekolah erat kaitannya dengan hukum. Sebab, hukum selalu mengandung 2 (dua) segi yaitu keharusan atau larangan, dan sanksi.¹³³ Oleh karenanya, pelaksanaan tata tertib sekolah akan dapat berjalan dengan baik jika guru, aparat sekolah dan siswa telah saling mendukung terhadap tata tertib sekolah itu sendiri.

Sedangkan menurut Kamus Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan tata tertib adalah peraturan-peraturan yang harus dituruti atau dilakukan. Kemudian, sekolah diartikan sebagai bangunan atau lembaga untuk belajar dan memberi pelajaran menurut tingkatannya.¹³⁴ Karenanya, tata tertib

¹³² *Tata Tertib Sekolah sebagai Sarana Pendidikan Moral di Sekolah Menengah Atas (SMA) Santo Yohanes Ketapang,* dalam http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=instruksi%20direktur%20jenderal%20pendidikan%20dasar%20dan%20menengah%20tentang%20peningkatan%20tata%20tertib%20sekolah&source=web&cd=26&ved=0CDYQFjAFOBQ&url=http%3A%2F%2Flambosetungkung.weebly.com%2Fuploads%2F4%2F1%2F2%2F4%2F4124636%2Fkarya_ilmiah_2.docx&ei=LJgCT9SAIoKsrAeB0bzvDw&usg=AFQjCNGXcoJyyWU2XHg_PR4IAEBjHm2eA&cad=rjahttp://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=instruksi%20direktur%20jenderal%20pendidikan%20dasar%20dan%20menengah%20tentang%20peningkatan%20tata%20tertib%20sekolah&source=web&cd=26&ved=0CDYQFjAFOBQ&url=http%3A%2F%2Flambosetungkung.weebly.com%2Fuploads%2F4%2F1%2F2%2F4%2F4124636%2Fkarya_ilmiah_2.docx&ei=LJgCT9SAIoKsrAeB0bzvDw&usg=AFQjCNGXcoJyyWU2XHg_PR4IAEBjHm2eA&cad=rjav, di akses tanggal 3 Januari 2012.

¹³³ Achmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantara Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1984, hlm. 109.

¹³⁴ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Widya Karya, Semarang, 2011, hlm. 507.

sekolah itu kemudian dapat diartikan sebagai suatu peraturan-peraturan yang harus dituruti atau dilakukan dalam kaitannya dengan kegiatan belajar mengajar di sekolah. Secara lebih spesifik, pada Bab 1 angka 1 Ketentuan Umum Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok menyebutkan bahwa, tata tertib sekolah merupakan pedoman bagi siswa dalam bersikap, berucap, bertindak, bertingkah laku dalam kegiatan sehari-hari di sekolah, dalam rangka menciptakan iklim dan kultur sekolah yang dapat menunjang kegiatan pembelajaran yang efektif.¹³⁵ Dari pengertian-pengertian itu, maka kemudian dapat dipahami bahwa yang dimaksudkan dengan tata tertib sekolah adalah aturan/pedoman yang berlaku di sekolah agar proses pendidikan dapat berlangsung dengan efektif dan efisien yang dibuat secara tertulis dan memiliki kekuatan mengikat.

2. Proses Pembuatan Tata Tertib Sekolah

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa tata tertib sekolah merupakan aturan yang berlaku di sekolah agar proses pendidikan dapat berlangsung dengan efektif dan efisien yang dibuat secara tertulis dan memiliki kekuatan mengikat, maka kemudian penting untuk dipahami bagaimana proses pembuatan tata tertib sekolah tersebut. Pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok sebagaimana disampaikan oleh Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, diawali dengan dibentuknya Komisi C oleh pihak sekolah yang bertugas untuk membuat

¹³⁵ Ketentuan Umum Bab I Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

peraturan sekolah atau tata tertib sekolah. Hasil (konsep) dari Komisi C ini kemudian disampaikan dalam *workshop* atau Rapat Dewan Guru yang dihadiri oleh perwakilan dari Komite Sekolah, yang hasil akhirnya kemudian ditandatangani oleh Kepala Sekolah dan diberitahukan kepada siswa melalui Ketua OSIS (Organisasi Siswa Intra Sekolah).¹³⁶ Lebih lanjut Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok juga menjelaskan bahwa dalam *workshop* atau Rapat Dewan Guru tersebut dilaksanakan dengan cara diskusi sehingga diberikan ruang terhadap adanya masukan dan saran.¹³⁷

Tindakan sekolah dalam pembuatan tata tertib sekolah yang demikian pada dasarnya sesuai dengan ketentuan yang diatur oleh Pasal 52 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang menyebutkan bahwa, pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) butir g ditetapkan oleh kepala satuan pendidikan setelah mempertimbangkan masukan dari rapat dewan pendidik dan komite sekolah/madrasah. Pedoman yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 54 ayat (1) huruf g ini adalah tata tertib satuan pendidikan, yang minimal meliputi tata tertib pendidik, tenaga kependidikan dan peserta didik, serta penggunaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana.¹³⁸

¹³⁶ Wawancara dengan Bapak Drs. Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, (Pada hari Rabu, tanggal 4 Januari 2012; Pukul 09.15 s.d. 09.50 WIB.).

¹³⁷ Wawancara dengan Bapak Drs. H. Maskur, Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok. (Pada tanggal 4 Januari 2012; pukul 10.00 s.d. 11.00 WIB.).

¹³⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Selanjutnya yang dimaksudkan dengan tata tertib satuan pendidikan pada ketentuan Pasal tersebut adalah tata tertib sekolah. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 57 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Sekolah bahwa, satuan pendidikan meliputi Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Sekolah Menengah Atas (SMA), dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK).¹³⁹

Selain itu, proses pembuatan tata tertib sekolah yang demikian itu juga seperti halnya yang dikatakan lebih lanjut oleh Kepala Seksi Kurikulum dan Kesiswaan TK dan SD Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman bahwa pada prinsipnya yang membuat tata tertib sekolah adalah sekolah itu sendiri, yang terdiri dari Kepala Sekolah, Dewan Pendidik, Komite Sekolah, dan Siswa.¹⁴⁰

B. Tinjauan tentang Dasar/Sumber Wewenang Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok

1. Tinjauan Umum tentang Dasar Wewenang

Penjelasan tentang apa yang dimaksudkan dengan dasar wewenang, maka erat kaitannya dengan pembahasan terhadap apa yang dipahami sebagai dasar hukum. Dasar hukum adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasi penerapan suatu tindakan/penyelenggaraan oleh

¹³⁹ Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 57 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Sekolah.

¹⁴⁰ Wawancara dengan Bapak Drs. Subardi, Kepala Seksi (Kasi) Kurikulum dan Kesiswaan TK dan SD Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman, Di kantor Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman (Pada hari Senin, tanggal 16 Januari 2012; Pukul 08.00 s.d. 09.00 WIB.).

orang atau badan, agar dapat diketahui batasan, posisi dan sanksinya.¹⁴¹ Dasar hukum biasanya diawali dengan kata “MENGINGAT”, yang memuat dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Pada bagian ini dimuat peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Jika jumlah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan yang diurutkan secara kronologis berdasarkan saat pengeluarannya.¹⁴²

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, dasar hukum suatu peraturan perundang-undangan merupakan suatu landasan yang bersifat yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Di dalam suatu peraturan perundang-undangan itu dapat terdiri atas penorma/norma hukum yang memberikan kewenangan bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan tersebut. Oleh karenanya, dapat dipahami bahwa dasar hukum merupakan suatu landasan yang bersifat yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Terlebih, dari apa yang disampaikan oleh Maria Farida Indrati Soeprapto tersebut dapat diketahui pula bahwa kewenangan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan itu berasal dari peraturan/norma hukum yang menjadi dasarnya.¹⁴³

Dari penjelasan yang demikian, maka jelaslah kemudian bahwa untuk mengetahui dasar wewenang yang digunakan oleh administrasi negara dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dapat diketahui dari

¹⁴¹ Yahoo Answers, *Arti Dasar Hukum*, dalam <http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20081127233451AA4UQ4a>, di akses tanggal 26 Desember 2011.

¹⁴² Pusdiklat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Pusdiklat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 28-29.

¹⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan... op.cit.*, hlm. 160.

apa yang secara eksplisit (harfiah) tercantum pada bagian dasar hukum peraturan perundang-undangan itu. Seperti juga apa yang dikatakan oleh Muchsan bahwa justru dari tertib hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan itulah kewenangan masing-masing aparat diperoleh, yang berarti setiap kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing aparat bersumber pada peraturan perundang-undangan tertentu.¹⁴⁴

Ketentuan teoritis tentang dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan ini, juga sama halnya seperti dasar hukum dari diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sebagaimana yang disampaikan oleh Ridwan HR bahwa;

“Dengan wewenang yang diberikan undang-undang/peraturan daerah, pemerintah/pemerintah daerah dapat membentuk peraturan pemerintah/kepala daerah (*besluit van algemen strekking*), yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*) dan dapat menjadi dasar bagi pemerintah/pemerintah daerah untuk mengeluarkan suatu keputusan.¹⁴⁵

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa dasar wewenang bagi pejabat tata usaha negara di dalam menerbitkan suatu keputusan dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya.

2. Analisis tentang Dasar Wewenang Pembuatan Tata Tertib Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok

Tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok, sebagaimana tertulis dalam judulnya, disebut sebagai Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor :

¹⁴⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 12.

¹⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 63.

442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok. Dari judul yang tertulis pada tata tertib sekolah tersebut, maka dapat diketahui bahwa tata tertib sekolah tersebut merupakan suatu Keputusan Kepala Sekolah (SMA Negeri 1 Depok). Pembahasan lebih lanjut tentang bentuk dari keputusan Kepala Sekolah yang demikian akan dipaparkan pada bab selanjutnya. Oleh karena itu, dalam pembahasan pertama ini akan lebih difokuskan terlebih dahulu terhadap pembahasan tentang dasar wewenang dari pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tersebut.

Pada bagian awal telah dijelaskan bahwa pembahasan terhadap dasar wewenang dalam pembuatan suatu keputusan tentunya tidak akan bisa dilepaskan dari apa yang secara eksplisit (harfiah) tertulis pada bagian dasar hukum keputusan itu. Sebagaimana pula yang terdapat pada bagian dasar hukum tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok Sleman, terdapat ketentuan yang berbunyi sebagai berikut:

Mengingat :

- a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- b. Instruksi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor. 14/U/1974 tentang Tata Tertib Sekolah/Kursus.
- c. Instruksi Dirjen. Dikdasmen. Nomor. 019/C/Inst/1978 tentang peningkatan Tata Tertib di sekolah.
- d. Keputusan Dirjen. Dikdasmen. Nomor. 169/C/Kep/I/1980 dan Nomor 129/C/Kep/N/1981 tentang Tata Tertib Penyelenggaraan Pendidikan Sekolah.¹⁴⁶

Namun demikian, sebagaimana disampaikan oleh Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok bahwa pada saat pembuatan tata tertib sekolah SMA

¹⁴⁶ Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

Negeri 1 Depok tersebut memang tidak secara riil didasarkan pada ketentuan-ketentuan di atas. Hal ini dikarenakan terhadap ketiga dasar hukum yang berupa Instruksi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor. 14/U/1974 tentang Tata Tertib Sekolah/Kursus, Instruksi Dirjen. Dikdasmen. Nomor. 019/C/Inst/1978 tentang peningkatan Tata Tertib di sekolah, Keputusan Dirjen. Dikdasmen. Nomor. 169/C/Kep/I/1980 dan Nomor 129/C/Kep/N/1981 tentang Tata Tertib Penyelenggaraan Pendidikan Sekolah itu hanya diperoleh dengan cara menyalin begitu saja dari apa yang tertulis di dalam Buku Panduan Keosisan.¹⁴⁷ Sehingga dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok itu senyatanya memang tidak didasarkan pada materi muatan yang ada di dalam ketiga dasar hukum tersebut. Hal yang demikian juga seperti yang dijelaskan lebih lanjut oleh Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok yang menyatakan bahwa pencantuman ketiga dasar hukum di dalam tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok itu pada saat pembentukannya memang hanya diperoleh dengan cara meng-*copy paste* dari tata tertib sekolah lain.¹⁴⁸

Terlebih, penelusuran terhadap ketiga dasar hukum tersebut ke beberapa instansi maupun perpustakaan-perpustakaan yang dijadikan sebagai sumber ternyata tidak bisa ditemukan. Hal ini juga sebagaimana

¹⁴⁷ Wawancara dengan Drs. H. Maskur, Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok, (Pada hari Senin, tanggal 2 Januari 2012; Pukul 08.30 WIB.).

¹⁴⁸ Wawancara dengan Bapak Drs. Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, (Pada hari Rabu, tanggal 4 Januari 2012; Pukul 09.15 s.d. 09.50 WIB.).

disampaikan oleh Sopa Julia, Staff Bagian Perundang-undangan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan Nasional yang diwawancarai via telepon, bahwa untuk ketiga dasar hukum sebagaimana yang dimaksud memang sudah sangat sulit untuk ditemukan.¹⁴⁹

Dengan demikian, maka jelaslah bahwa pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok itu hanya didasarkan pada Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Berdasar atas hal tersebut, maka pembahasan terhadap tinjauan tentang dasar wewenang dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok ini secara spesifik hanya akan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

3. Sumber Wewenang Pemerintahan dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa pembuatan tata tertib sekolah sebagai Keputusan Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok didasarkan pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka penting kiranya untuk mengkaji secara lebih lanjut ketentuan undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional memang tidak secara tegas dan definitif menyebutkan tentang tata tertib sekolah. Namun demikian, pada

¹⁴⁹ Wawancara Melalui Telepon dengan Sopa Julia, Staff Perundang-undangan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Jakarta, Selasa, 14 Januari 2012, Pukul 09.30 WIB.

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan sebagai berikut:

“Pasal 36

- (1) Pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.
- (2) Kurikulum pada semua jenjang dan jenis pendidikan dikembangkan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik.
- (3) Kurikulum disusun sesuai dengan jenjang pendidikan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan:
 - a. peningkatan iman dan takwa;
 - b. peningkatan akhlak mulia;
 - c. peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik;
 - d. keragaman potensi daerah dan lingkungan;
 - e. tuntutan pembangunan daerah dan nasional;
 - f. tuntutan dunia kerja;
 - g. perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
 - h. agama;
 - i. dinamika perkembangan global; dan
 - j. persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan.
- (4) Ketentuan mengenai pengembangan kurikulum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah”.¹⁵⁰

Pemberian pengertian tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah kurikulum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tersebut dapat diperoleh secara langsung dari apa yang diatur di dalam undang-undang itu sendiri. Istilah kurikulum, sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan

¹⁵⁰ Pasal 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.

Kurikulum ini dapat berupa pengaturan tentang cara yang digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran. Rumusan kata “pengaturan mengenai cara yang digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran” inilah yang kemudian dijadikan sebagai dasar pembuatan aturan di sekolah dalam kaitannya untuk menciptakan *social order* (tertib sosial), selain dalam kedudukannya sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran. Hal ini juga sebagaimana disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan kata “cara”, adalah usaha untuk mendapatkan sesuatu.¹⁵¹ Dengan demikian, maka kurikulum itu meliputi pula pengaturan mengenai usaha untuk mendapatkan sesuatu (terciptanya tertib sosial) yang digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran.

Secara lebih spesifik, kata “pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran” inilah yang kemudian secara lebih lanjut dikaitkan dengan tata tertib sekolah. Terlebih dalam Jurnal Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional yang berjudul “Dimensi Kompetensi Supervisi Manajerial” menyebutkan bahwa:

- “Untuk melaksanakan rencana kerja yang telah disusun, sekolah/madrasah harus memiliki perangkat pedoman sekolah/madrasah. Pedoman Sekolah/Madrasah tersebut meliputi:
- a. Kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP);

¹⁵¹ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Bahasa Indonesia... op.cit.*, hlm. 107.

- b. Kalender pendidikan/akademik;
- c. Struktur organisasi sekolah/madrasah;
- d. Pembagian tugas di antara guru;
- e. Pembagian tugas di antara tenaga kependidikan;
- f. Peraturan akademik;
- g. Tata tertib sekolah/madrasah;
- h. Kode etik sekolah/madrasah;
- i. Biaya operasional sekolah/madrasah.
- j. Penggunaan laboratorium, perpustakaan, dan fasilitas lainnya.¹⁵²

Oleh karenanya, maka kata “pedoman” yang dimaksudkan dalam ketentuan Pasal tersebut adalah meliputi juga tata tertib sekolah.

Namun demikian, dikarenakan begitu umumnya rumusan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tersebut sehingga tentunya membutuhkan instrumen yuridis lain yang berfungsi untuk menjelaskan dan menjabarkan secara lebih lanjut tentang apa yang dimaksudkan dari ketentuan Pasal tersebut. Keumuman yang demikian dalam peraturan perundang-undangan memang merupakan suatu keniscayaan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Philipus M. Hadjon dalam teori segi empatnya, bahwa peraturan yang bersifat umum-abstrak dicontohkan berbentuk undang-undang.¹⁵³

Penjelasan terhadap norma hukum yang bersifat umum-abstrak ini, menurut Maria Farida Indrati Soepranto adalah suatu norma hukum yang ditujukan (*addressatnya*) umum dan perbuatannya masih bersifat abstrak (belum konkret).¹⁵⁴ Dengan demikian, untuk menemukan norma dalam Hukum Administrasi Negara harus dicari dalam semua peraturan

¹⁵² Endang Kandar, *Standar Pengelolaan*, dalam <http://endang965.wordpress.com/peraturan-diknas/standar-pengelolaan/>, di akses tanggal 13 Februari 2012.

¹⁵³ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 125.

¹⁵⁴ Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-undangan... op.cit.*, hlm. 13.

perundang-undangan terkait sejak tingkat yang paling tinggi dan bersifat umum-abstrak sampai kepada yang paling rendah yang bersifat individual-konkret.¹⁵⁵ Kenyataan inilah yang akhirnya menempatkan Peraturan Pemerintah sebagai kelanjutan dan penjabaran lebih lanjut dari undang-undang yang dimaksud.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan pula bahwa, Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Penjelasan yang demikian juga tidak jauh berbeda dengan yang disampaikan oleh Maria Farida Indrati Soeprapto yang mengatakan bahwa fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi ini adalah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan:

“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”

Dalam hal ini Peraturan Pemerintah harus melaksanakan semua ketentuan dari suatu Undang-Undang yang secara tegas meminta untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang-Undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya. Apabila suatu masalah di dalam suatu Undang-Undang memerlukan pengaturan lebih lanjut, sedangkan di dalam ketentuannya tidak menyebutkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan Peraturan Pemerintah, maka Peraturan Pemerintah dapat mengaturnya lebih lanjut sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut Undang-Undang tersebut.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 126.

¹⁵⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan... op.cit.*, hlm 116.

Oleh karenanya, untuk mengetahui sumber wewenang pemerintahan yang digunakan oleh pihak sekolah dalam pembuatan tata tertib sekolah, maka kemudian pembahasan berikutnya akan difokuskan pada Peraturan Pemerintah tersebut.

Pada bagian dasar hukum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan menyebutkan sebagai berikut:

“Menimbang : bahwa dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 35 ayat (4), Pasal 36 ayat (4), Pasal 37 ayat (3), Pasal 42 ayat (3), Pasal 43 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 60 ayat (4), dan Pasal 61 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Standar Nasional Pendidikan”.¹⁵⁷

Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan salah satunya merupakan amanat dari Pasal 36 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Terlebih, sebagaimana juga telah disebutkan sebelumnya bahwa Pasal 36 ayat (4) tersebut berbunyi, “ketentuan mengenai pengembangan kurikulum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.” Oleh karenanya, maka diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut salah satunya juga merupakan amanat dari Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

¹⁵⁷ Bagian Menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa, “Pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional”.¹⁵⁸ Pengembangan kurikulum yang mengacu pada standar nasional pendidikan ini dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, meliputi ruang lingkup sebagai berikut:

- a. Standar isi;
- b. Standar proses;
- c. Standar kompetensi lulusan;
- d. Standar pendidik dan tenaga kependidikan;
- e. Standar sarana dan prasarana;
- f. Standar pengelolaan;
- g. Standar pembiayaan; dan
- h. Standar penilaian pendidikan.¹⁵⁹

Dari ketentuan Pasal tersebut, dapat diketahui bahwa ruang lingkup standar nasional pendidikan itu meliputi pula standar pengelolaan. Lebih lanjut, penjabaran tentang standar pengelolaan yang demikian itu diatur dalam Bab VIII tentang Standar Pengelolaan, yang menyebutkan bahwa standar pengelolaan oleh satuan pendidikan itu didalamnya meliputi pula pedoman yang harus dimiliki oleh setiap satuan pendidikan.

¹⁵⁸ Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional, *Dimensi Kompetensi Supervisi Manajerial (Bahan Belajar Mandiri Kelompok Kerja Pengawas Sekolah)*, hlm. 28-29, dalam <http://www.slideshare.net/NASuprawoto/kompetensi-supervisi-manajerial-kkps-3>, di akses tanggal 14 Februari 2012.

¹⁵⁹ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Pasal 52 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19

Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan menyebutkan bahwa:

“Setiap satuan pendidikan harus memiliki pedoman yang mengatur tentang:

- a. Kurikulum tingkat satuan pendidikan dan silabus;
- b. Kalender pendidikan/akademik, yang menunjukkan seluruh kategori aktivitas satuan pendidikan selama satu tahun dan dirinci secara semesteran, bulanan, dan mingguan;
- c. Struktur organisasi satuan pendidikan;
- d. Pembagian tugas di antara pendidik;
- e. Pembagian tugas di antara tenaga kependidikan;
- f. Peraturan akademik;
- g. Tata tertib satuan pendidikan, yang minimal meliputi tata tertib pendidik, tenaga kependidikan dan peserta didik, serta penggunaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana;
- h. Kode etik hubungan antara sesama warga di dalam lingkungan satuan pendidikan dan hubungan antara warga satuan pendidikan dengan masyarakat;
- i. Biaya operasional satuan pendidikan”.¹⁶⁰

Ketentuan Pasal berikut dijelaskan secara lebih lanjut dalam Pasal 52 ayat (4) yang menyebutkan bahwa, pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) butir g ditetapkan oleh kepala satuan pendidikan setelah mempertimbangkan masukan dari rapat dewan pendidik dan komite sekolah/madrasah.¹⁶¹ Dalam pengertian ini yang dimaksudkan dengan kepala satuan pendidikan adalah orang yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk memimpin satuan pendidikan, atau dengan kata lain yang dimaksudkan dengan kepala satuan pendidikan itu adalah Kepala Sekolah.¹⁶²

¹⁶⁰ Pasal 52 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

¹⁶¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

¹⁶² *Kepala Satuan Pendidikan*, dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Tenaga_kependidikan, di akses pada tanggal 29 Januari 2012.

Dari korelasi (keterkaitan) antara Pasal 52 ayat (1) huruf g dengan Pasal 52 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan itu, maka kemudian dapat diketahui bahwa yang dimaksudkan dengan istilah “pedoman” dalam ketentuan ayat ini adalah tata tertib sekolah. Penjabaran yang demikian ini dalam kepustakaan disebut dengan penjelasan dari rumusan pasal suatu peraturan perundang-undangan. Sebagaimana pula yang disampaikan oleh Maria Farida Indrati Soeprpto, bahwa penjelasan peraturan perundang-undangan merupakan suatu kesatuan penjelasan resmi dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud, latar belakang peraturan perundang-undangan itu diadakan, serta menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan.¹⁶³

Dengan demikian, jelaslah kemudian apabila pedoman yang dimaksudkan dalam Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sesuai dengan pedoman yang disebutkan dalam Pasal 52 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang kemudian diartikan sebagai tata tertib sekolah. Lebih lanjut, penjelasan yang menyatakan bahwa pengertian tata tertib sekolah ini disejajarkan dengan istilah pedoman juga seperti apa yang tertuang dalam tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok. Bab 1 angka 1 Ketentuan Umum Tata Tertib Sekolah

¹⁶³ Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan... op.cit.*, hlm 174.

SMA Negeri 1 Depok menyebutkan bahwa tata tertib sekolah merupakan pedoman bagi siswa dalam bersikap, berucap, bertindak, bertingkah laku dalam kegiatan sehari-hari di sekolah, dalam rangka menciptakan iklim dan kultur sekolah yang dapat menunjang kegiatan pembelajaran yang efektif.¹⁶⁴

Dari penjelasan sebagaimana terurai di atas, maka dapat diketahui bahwa berdasarkan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 52 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, mengamanatkan setiap satuan pendidikan atau sekolah harus (wajib) memiliki tata tertib sekolah.

Sumber dan cara memperoleh wewenang yang demikian inilah yang dalam Hukum Administrasi Negara disebut dengan atribusi. Secara teoritik, kewenangan pemerintahan itu dapat diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Sumber dan cara memperoleh wewenang secara atribusi terjadi manakala wewenang tersebut adalah wewenang asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa:

¹⁶⁴ Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

¹⁶⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 105.

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁶⁶

Dengan demikian, maka yang dimaksudkan dengan peraturan perundang-undangan sebagai sumber wewenang pemerintahan secara atribusi itu juga meliputi peraturan perundang-undangan yang berbentuk Peraturan Pemerintah.

Secara lebih spesifik sumber wewenang pemerintahan dalam pembuatan tata tertib sekolah yang berasal dari Peraturan Pemerintah ini adalah apa yang kemudian dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara disebut sebagai atribusi wewenang yang berasal dari *delegated legislator*. Indroharto menyampaikan, bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara lain menjadi dua yaitu, *original legislator* dan *delegated legislator*. Legislator yang bertindak sebagai *delegated legislator* dicontohkan seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan Undang-Undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.¹⁶⁷ Oleh karenanya, maka dapat disimpulkan bahwa sumber wewenang

¹⁶⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 91.

pemerintahan dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok ini merupakan atribusi yang berasal dari *delegated legislator*.

C. Sifat Wewenang dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok

1. Tinjauan Umum tentang Sifat Wewenang Pemerintahan

Dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara terdapat pembagian mengenai sifat wewenang, yakni wewenang terikat, bebas, dan fakultatif. Wewenang terikat adalah wewenang yang dalam peraturan dasar telah diatur bagaimana cara wewenang tersebut dilaksanakan sehingga Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tinggal melaksanakan secara *letterlijk* (harfiah) tanpa interpretasi. Sedangkan wewenang bebas adalah wewenang yang di dalam peraturan dasarnya tidak diatur mengenai bagaimana cara pelaksanaan wewenang tersebut sehingga Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang tersebut memperoleh kebebasan untuk mengatur atau menginterpretasikannya sendiri. Sementara wewenang fakultatif adalah wewenang yang tidak harus dilaksanakan karena ada alternatif lain. Biasanya menggunakan redaksi kata “dapat”.¹⁶⁸

Penjelasan terhadap ketiga macam sifat wewenang pemerintahan ini juga seperti apa yang disampaikan oleh Indroharto. Menurut Indroharto, apabila Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya, dalam artian ia sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat ia lakukan apabila hal-hal atau

¹⁶⁸ Skripsi revisi 1 tentang pengelolaan barang milik daerah kota jambi, dalam <http://pank5fh.blogspot.com/>. di akses tanggal 29 Januari 2012.

keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi, maka terhadap hal itu dapat dikatakan telah terjadi wewenang yang bersifat fakultatif. Sebagai contoh misalnya terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan secara biasa (jadi tidak digantungkan adanya suatu permohonan) berupa izin yang harus dicabut atau tidak adalah tergantung kepada sampai seberapa jauh isi dari peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.¹⁶⁹

Sedangkan wewenang yang bersifat terikat, Indroharto menjelaskan bahwa wewenang ini akan terjadi apabila peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Penentuan demikian itu dapat (tidak selalu) bersifat mewajibkan. Apabila peraturan dasar tersebut menentukan isi dari keputusan yang diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu dikatakan sebagai wewenang pemerintahan yang terikat. Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak dapat berbuat lain daripada menjalankan secara harfiah apa yang tertulis dalam rumusan peraturan dasarnya.¹⁷⁰

Sementara terhadap wewenang pemerintahan yang bersifat bebas dapat terjadi selama peraturan dasarnya dapat ditafsirkan masih memberikan kebebasan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Jadi, wewenang pemerintahan itu mengandung ruang

¹⁶⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 99-100.

¹⁷⁰ *Ibid.*

gerak kebebasan. Keadaan yang sama juga terjadi dalam hal perumusan mengenai wewenang pemerintahan itu dalam peraturan dasarnya hanya samar-samar bunyinya atau hanya dirumuskan adanya wewenang saja.¹⁷¹

2. Sifat Wewenang dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok

Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Pembinaan Kurikulum dan Kesiswaan Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga Kabupaten Sleman bahwa, pihak Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga Kabupaten Sleman memang sebelumnya memberikan gambaran secara umum tentang bagaimana pembuatan tata tertib sekolah itu, tetapi terhadap hal-hal yang sifatnya teknis maka pihak sekolah diberikan kebebasan dan keleluasaan untuk mengatur hal-hal apa saja yang dianggap perlu dicantumkan dalam tata tertib sekolah tersebut.¹⁷²

Hal yang demikian, juga seperti apa yang disampaikan oleh Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok yang mengatakan bahwa dalam pembuatan tata tertib sekolah memang tidak ada standar baku yang harus dipenuhi. Tidak adanya standar baku inilah yang akhirnya menimbulkan ketidakpastian tentang materi muatan apa saja yang seharusnya diatur di dalam tata tertib sekolah sehingga dalam praktiknya kemudian masing-masing sekolah memiliki tata tertib sekolah yang tidak

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Wawancara dengan Ibu Sri Wantini, Kepala Bidang Pembinaan Kurikulum dan Kesiswaan Dinas Pendidikan Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman, Di kantor Dinas Pendidikan Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman. (Pada tanggal 3 Oktober 2011; Pukul 14.30 WIB.).

seragam.¹⁷³ Dengan demikian, maka perlu kiranya untuk meninjau terhadap sifat wewenang dari pembuatan tata tertib sekolah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau bahkan perbuatan sewenang-wenang.

Pembicaraan tentang sifat dari wewenang pemerintahan dalam pembuatan tata tertib sekolah tersebut dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana wewenang pemerintahan yang dicantumkan dalam ketentuan pasal peraturan dasarnya mengatur tentang bagaimana cara, bentuk, serta kapan wewenang pemerintahan itu dapat digunakan. Tanpa adanya kejelasan tentang dasar wewenang yang demikian ditakutkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah melampaui batas wewenang yang diberikan kepadanya. Hal ini dikarenakan dalam prakteknya penggunaan asas legalitas untuk kehidupan dalam negara hukum ternyata belum cukup. Sebab mungkin sekali suatu tindakan hukum pemerintahan dapat dinilai sangat baik (*doelmatig*), sesuai dan masuk dalam pengertian rumusan wewenang pemerintahan yang diberikan oleh undang-undang yang bersangkutan. Namun apabila cara penggunaan wewenang itu dengan cara paksaan yang bersifat sewenang-wenang, maka dari segi hukum terpaksa tindakan demikian harus dianggap bersifat melawan hukum. Dengan demikian, setiap tindakan hukum pemerintahan dari para Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu benar-benar ada dasar wewenangnya dalam

¹⁷³ Wawancara dengan Bapak Drs. Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, (Pada hari Rabu, tanggal 4 Januari 2012; Pukul 09.15 s.d. 09.50 WIB.).

peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan wewenang tersebut dilakukan benar-benar menurut norma-norma keadilan hukum.¹⁷⁴

Selain itu, sangat penting pula kiranya untuk mengetahui apakah suatu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu pada waktu mengeluarkan suatu keputusan yang berisi suatu pendelegasian (pelimpahan) wewenang berdasarkan suatu wewenang pemerintah atributif yang sah atau tidak. Apabila terdapat kekurangan pada wewenang yang menjadi dasarnya, maka hal itu merupakan alasan bagi hakim Tata Usaha Negara dalam batas-batas kewenangannya untuk mencabut kekuatan hukum keputusan yang bersangkutan dengan jalan membatalkan atau menyatakan sebagai tidak mengikat.¹⁷⁵

Apabila dilihat dari rumusan Pasal 52 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, maka secara teoritik wewenang pemerintahan tersebut bersifat bebas. Simpulan yang demikian dapat diperoleh karena rumusan Pasal tersebut tidak menentukan tentang bagaimana cara pelaksanaan wewenang tersebut, termasuk hal-hal apa saja yang perlu diatur dalam tata tertib sekolah tersebut. Rumusan pasal tersebut hanya menentukan bahwa setiap satuan pendidikan harus memiliki pedoman berupa tata tertib.¹⁷⁶ Dengan kata lain, rumusan pasal ini hanya menentukan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara memiliki wewenangnya saja.

¹⁷⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.* hlm. 87.

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 91.

¹⁷⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Walaupun secara lebih lanjut pada Pasal 52 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan ini menyebutkan bahwa, pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) butir g ditetapkan oleh kepala satuan pendidikan setelah mempertimbangkan masukan dari rapat dewan pendidik dan komite sekolah/madrasah. Hal ini tidak kemudian berarti bahwa wewenang pemerintahan tersebut bersifat terikat. Pengaturan Pasal ini hanya berisi ketentuan umum tentang cara pembuatan tata tertib sekolah yang harus ditetapkan oleh kepala satuan pendidikan setelah mempertimbangkan masukan dari rapat dewan pendidik dan komite sekolah/madrasah. Namun, terhadap materi apa saja yang seharusnya diatur dan materi apa saja yang tidak boleh diatur, tidak ditentukan secara jelas dalam Peraturan Pemerintah ini.¹⁷⁷

Adanya kemungkinan terhadap masih dapat timbulnya interpretasi yang demikian inilah yang kemudian disebut sebagai wewenang pemerintahan yang bersifat bebas. Hal ini senada dengan pengertian terhadap wewenang bebas adalah wewenang yang di dalam peraturan dasarnya masih memberi ruang gerak kebebasan kepada Pemerintah dalam penggunaan wewenangnya tersebut. Maksudnya, Pemerintah diberi kebebasan untuk menentukan sendiri bagaimana mengartikan (menangkap

¹⁷⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

maksud dan tujuan) dari kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang dibebankan kepadanya.¹⁷⁸

Selain itu, terhadap wewenang pemerintahan yang bersifat bebas ini Indroharto juga menegaskan lebih lanjut sebagai berikut:

“Wewenang pemerintahan yang bersifat bebas dapat terjadi selama peraturan dasarnya dapat ditafsirkan masih memberikan kebebasan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Jadi, wewenang pemerintahan itu mengandung ruang gerak kebebasan. Keadaan yang sama juga terjadi dalam hal perumusan mengenai wewenang pemerintahan itu dalam peraturan dasarnya hanya samar-samar bunyinya atau hanya dirumuskan adanya wewenang saja”.¹⁷⁹

Terlebih sebaliknya, menurut Muchsan, wewenang pemerintahan yang bersifat mengikat terjadi apabila rumusan dalam peraturan perundang-undangan sifatnya mendikte saja apa yang harus dilakukan oleh penguasa yang bersangkutan. Jadi di sini penguasa hanya diberi kewajiban untuk melaksanakan saja apa yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan tanpa boleh menafsirkannya. Hal ini mungkin terjadi karena peraturan perundang-undangan yang bersangkutan telah demikian limitatifnya sehingga tidak memerlukan penafsiran lebih lanjut dalam pelaksanaannya.¹⁸⁰

Selanjutnya dengan diperolehnya simpulan bahwa wewenang pemerintahan dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tersebut bersifat bebas, maka penting kiranya untuk memahami materi muatan yang diatur di dalamnya. Di antara sekian banyak aturan yang

¹⁷⁸ Muchsan, *Sistem Pengawasan... op.cit.*, hlm. 13.

¹⁷⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.* hlm. 100.

¹⁸⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan... op.cit.*, hlm. 12-13.

terdapat di dalam tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok, terdapat salah satu ketentuan yang menarik untuk dikaji berdasarkan Hukum Administrasi Negara. Bab X angka 14 tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok menyebutkan bahwa:

“Selama menjadi siswa, semua siswa dilarang untuk *menikah* atau *hamil* bagi siswa putri”. Pengaturan ini dijelaskan lebih lanjut dalam Bab X tentang Sanksi yang menyebutkan bahwa, “terhadap siswa yang lalai/tidak melakukan kewajibannya dan atau melanggar larangan-larangan tersebut di atas akan dikenakan sanksi/hukuman berupa:

- a. Teguran lisan kepada yang bersangkutan.
- b. Peringatan tertulis kepada siswa dengan tembusannya kepada orang tua/wali.
- c. Skorsing
- d. Dikembalikan kepada orang tua atau wali.

Bentuk sanksi tersebut diberikan secara bertingkat sesuai dengan perubahan tingkah laku siswa setelah menerima teguran lisan. **Khusus untuk kasus perkuliahan, siswa akan langsung dikembalikan kepada orang tua/wali.**¹⁸¹

Namun demikian, sebagaimana disampaikan oleh Wakil Kepala Sekolah Bidang Kurikulum dan Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok bahwa, meskipun dalam tata tertib sekolah tersebut diatur pemberlakuan sanksi yang berjenjang melalui proses-proses dan tahapan tertentu, tetapi terhadap kasus siswi hamil biasanya hal ini tidak bisa diterapkan. Hal ini karena biasanya siswi yang hamil merasa malu untuk berangkat sekolah sehingga tahapan-tahapan yang demikian tidak mungkin untuk dilakukan.¹⁸² Sehingga dalam prakteknya terhadap kasus siswi hamil yang diberlakukan adalah sanksi dikembalikan kepada orang tua.

¹⁸¹ Bab X angka 14 Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

¹⁸² Wawancara dengan Bapak Drs. Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok. (Pada tanggal 4 Januari 2012; pukul 09.15 s.d. 09.50 WIB.).

Pencantuman sanksi berupa pengembalian siswi hamil kepada orang tua ini dalam dunia pendidikan senyatanya memang diatur. Seperti disebutkan dalam Buku Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Penyimpangan Perilaku Siswa SMA bahwa permasalahan siswa pun menyangkut soal penyimpangan perilaku seks. Perilaku seks seharusnya dilakukan oleh manusia menurut:

- a. Norma agama yang dianut.
- b. Aturan perundang-undangan yang terdapat dalam Undang-Undang Perkawinan.
- c. Norma sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat.¹⁸³

Akan tetapi, kenyataan yang terjadi dalam masyarakat kadang tidak sesuai dengan harapan. Hal inilah yang kemudian disebut dengan penyimpangan perilaku seks.

Penyimpangan perilaku seks yang dilakukan oleh siswa ini disertai pula dengan adanya sanksi yang kemudian dapat digolongkan ke dalam 3 (tiga) tingkatan, yakni sebagai berikut¹⁸⁴:

No	Sub kategori	Deskripsi	Contoh	Pencegahan	Tindakan
1.	Ringan	Hubungan antara pria dan wanita sebatas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Berpelukan ▪ Berpegangan tangan 	Pembekalan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nilai-nilai agama ▪ Kesehatan 	Diberikan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bimbingan ▪ Konsultasi dengan orang

¹⁸³ Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Atas Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional, *Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Penyimpangan Perilaku Siswa SMA, Edisi 1*, Jakarta, 2009, hlm. 11.

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 12.

		sentuhan		reproduksi remaja	tua ▪ Sanksi
2.	Sedang	Melakukan perbuatan yang dapat dikategorikan pemuasan seksual	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciuman ▪ Onani/masturbasi ▪ Necking/cupang ▪ Pelecehan seksual 	Pembekalan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nilai-nilai agama ▪ Kesehatan reproduksi remaja 	Diberikan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bimbingan ▪ Konsultasi dengan orang tua ▪ Sanksi
3.	Berat	Melakukan hubungan seks layaknya suami isteri atau hubungan sejenis yang menimbulkan korban	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lesbian ▪ Gay ▪ Petting ▪ Oral seks ▪ Zina, sodomi 	Pembekalan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nilai-nilai agama ▪ Kesehatan reproduksi remaja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konseling ▪ Alih tangan kasus (<i>referral</i>) ▪ Dikembalikan kepada orang tua

Pencantuman sanksi yang demikian, selain dimaksudkan untuk menciptakan suasana aman dan tertib di sekolah, juga sebagai perwujudan dari tujuan penyelenggaraan pendidikan di sekolah yaitu adanya kewajiban sekolah untuk mewujudkan akhlak mulia bagi siswa.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Wawancara dengan Ibu Suhartati, SH., Kepala Bidang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Yogyakarta, Di ruang Kepala Bidang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Yogyakarta. (Pada hari Selasa, tanggal 4 Oktober 2011; Pukul 08.00 WIB.).

Selanjutnya, penggunaan istilah dikembalikan kepada orang tua di dalam ketentuan sanksi tersebut dikarenakan pada prinsipnya siswi yang bersekolah itu adalah titipan dari orang tua kepada sekolah agar dapat dibina dan di didik untuk menjadi pribadi yang lebih baik sehingga apabila sampai batas tertentu sekolah merasa sudah tidak mampu lagi untuk mendidik siswi yang bersangkutan, yang tentunya setelah dilakukan segala daya upaya secara maksimal, maka kemudian siswi tersebut akhirnya dikembalikan kepada orang tua.¹⁸⁶ Solusi yang ditempuh pihak sekolah dengan mengembalikan siswi hamil kepada orang tuanya inilah yang secara teoritik disebut asas *referral* (alih tangan kasus).¹⁸⁷

Penanganan terhadap kasus yang dilakukan secara *referral* tersebut sebelumnya terlebih dahulu dilakukan dengan kegiatan konferensi kasus. Melalui konferensi kasus, proses penyelesaian masalah *konseli* (siswi yang menjadi subjek konseling) dilakukan tidak hanya mengandalkan pada *konselor* (pihak yang menyelenggarakan konseling) di sekolah semata, tetapi bisa dilakukan secara kolaboratif, dengan melibatkan berbagai pihak yang dianggap kompeten dan memiliki kepentingan dengan permasalahan yang dihadapi konseli.¹⁸⁸ Seperti halnya yang disampaikan oleh Ibu Ekorini Purbowati, Guru Bimbingan dan Konseling SMA Negeri 1 Depok, yang menyatakan bahwa terhadap kasus siswi hamil biasanya diawali dengan

¹⁸⁶ Wawancara dengan Bapak Drs. Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok. (Pada tanggal 4 Januari 2012; Pukul 09.15 s.d. 09.50 WIB.).

¹⁸⁷ Akhmad Sudrajat, *Mengatasi Masalah Siswa melalui Layanan Konseling Individual*, Paramitra Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 26.

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 75.

dilakukannya *home visit* (kunjungan rumah) dengan cara Guru Bimbingan dan Konseling (BK) datang ke rumah siswi yang bersangkutan, kemudian dilanjutkan dengan melakukan pemanggilan kepada siswi tersebut sekaligus orang tuanya ke sekolah. Pemanggilan ini bertujuan untuk mempertemukan antara pihak orang tua siswi yang bersangkutan dengan pihak sekolah untuk mencari suatu pemecahan masalah (solusi). Pertemuan tersebut biasanya dihadiri juga oleh Kepala Sekolah, perwakilan Guru Bimbingan dan Konseling, Wali Kelas, Orang tua siswa, dan Siswa yang bersangkutan.¹⁸⁹ Pertemuan inilah yang kemudian disebut sebagai konferensi kasus.

Konferensi kasus bukanlah sejenis “sidang pengadilan” yang akan menentukan hukuman bagi konseli. Keputusan yang diambil dalam konferensi bukan bersifat “mengadili” siswa yang bersangkutan, yang ujung-ujungnya siswa dipaksa harus dikeluarkan dari sekolah, akan tetapi konferensi kasus harus bisa menghasilkan keputusan bagaimana cara terbaik untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.¹⁹⁰

Hal ini pula yang kemudian diterapkan oleh SMA Negeri 1 Depok, dimana ketika diketahui ada siswi hamil di sekolah, maka kemudian pihak sekolah memanggil kedua orang tuanya berikut dengan siswi yang bersangkutan ke sekolah untuk mengadakan pertemuan sebagai suatu alternatif pemecahan masalah yang tengah dihadapi. Dalam prakteknya, setelah diketahui apa yang melatarbelakangi terjadinya kehamilan pada

¹⁸⁹ Wawancara dengan Ibu Dra. Ekorini Purbowati, Guru Bimbingan dan Konseling SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Bimbingan dan Konseling SMA Negeri 1 Depok. (Pada tanggal 20 Oktober 2011; pukul 08.00 WIB.).

¹⁹⁰ Akhmad Sudrajat, *Mengatasi Masalah Siswa... loc.cit.*

siswi tersebut biasanya kemudian orang tua siswi diminta untuk mengajukan surat permohonan pengunduran diri kepada SMA Negeri 1 Depok dengan alasan tertentu, yang tidak semata-mata karena alasan hamil. Pengunduran diri semacam ini dimaksudkan agar dapat mempermudah proses apabila siswi tersebut akan melanjutkan pendidikan ke sekolah lain.¹⁹¹ Dalam banyak kasus, biasanya siswi tersebut kemudian diarahkan ke sekolah swasta. Hal ini dikarenakan sekolah swasta memiliki aturan yang lebih longgar daripada aturan yang berlaku di sekolah negeri.¹⁹²

Namun demikian, meski kepada sekolah selaku Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara diberikan kewenangan bebas, tetapi dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas. Hal ini karena dalam negara hukum dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum.¹⁹³

Pendapat yang demikian secara garis besar juga hampir sama dengan apa yang sampaikan oleh Indroharto. Menurutnya, bagaimanapun bebasnya sifat wewenang pemerintahan yang dirumuskan dalam peraturan dasarnya, di situ juga tetap harus dapat berlaku paling tidak norma-norma hukum yang tidak tertulis yang disebut “asas-asas umum pemerintahan yang baik”. Apabila norma-norma hukum yang tidak tertulis semacam itu tidak

¹⁹¹ Wawancara dengan Bapak Drs. H. Maskur, Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok. (Pada tanggal 4 Januari 2012; pukul 10.00 s.d. 11.00 WIB.).

¹⁹² Wawancara dengan Bapak Drs. Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok. (Pada tanggal 4 Januari 2012; Pukul 09.15 s.d. 09.50 WIB.).

¹⁹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 109.

diperhatikan sehingga merugikan orang lain dan ada yang menggugatnya dengan meminta agar Keputusan Tata Usaha Negara demikian itu dinyatakan bersifat melawan hukum dan dinyatakan sebagai keputusan yang batal atau tidak sah, maka terhadap hal itu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara dapat dikatakan telah berbuat melanggar larangan *willekeur* (berbuat sewenang-wenang). Hal ini seperti asas persamaan dalam perlakuan, yakni untuk hal-hal yang sama harus diperlakukan secara sama pula. Termasuk asas *audi et alteram partem* yang berarti bahwa sebelum keputusan diambil orang yang akan dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan itu harus diperhatikan dengan mendengar pendapatnya lebih dahulu selain juga harus di dukung dengan pertimbangan-pertimbangan yang cukup memadai.¹⁹⁴ Oleh karenanya, meskipun wewenang pemerintahan dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tersebut bersifat bebas, tetapi terhadap tindakan sekolah mengembalikan siswi hamil kepada orang tua harus dijalankan dalam batas-batas yang dibenarkan oleh hukum dan berdasarkan norma-norma keadilan hukum.

¹⁹⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.* hlm. 103.

BAB IV
TINJAUAN TENTANG KARAKTER HUKUM DAN
KEKUATAN MENGIKAT TATA TERTIB
SEKOLAH SMA NEGERI 1 DEPOK

A. Kedudukan Sekolah dalam Penyelenggaraan Pendidikan

1. Sekolah sebagai Lembaga Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Lebih lanjut, Pasal 5 ayat (1) undang-undang ini menyebutkan bahwa ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup tersebut meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.¹⁹⁵

Dari pengertian ini, maka dapat diketahui bahwa penyelenggaraan

¹⁹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

pendidikan yang secara formal dilakukan oleh lembaga sekolah merupakan salah satu dari ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut juga seperti yang disebutkan dalam konsideransnya, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik ini dilatarbelakangi karena negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹⁶ Pemenuhan kebutuhan dasar yang salah satunya adalah kebutuhan terhadap pendidikan inilah yang kemudian menempatkan kewajiban negara dalam rangka pemenuhannya.

Berdasar atas hal tersebut, maka sudah sepantasnyalah apabila kemudian negara menempatkan bidang pendidikan ini sebagai salah satu prioritas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan sekaligus sebagai konsekuensi dari konsep negara Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya harus didasarkan atas hukum, selain untuk menjamin keamanan warga negara dan melindungi hak asasi manusia pada umumnya, juga bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat (*bestuur zorg*).¹⁹⁷

Selain itu, apabila yang tengah dibicarakan adalah terkait dengan pendidikan, maka pembahasan lebih lanjut penting kiranya untuk meninjau

¹⁹⁶ Konsiderans Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹⁹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 18-19.

ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa:

“Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- l. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- m. pelayanan administrasi penanaman modal;
- n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- o. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁹⁸

Berdasarkan atas ketentuan huruf f Pasal ini, maka secara jelas dapat diketahui apabila penyelenggaraan pendidikan merupakan salah satu bidang yang menjadi urusan wajib dari kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kata “urusan” sebagaimana tercantum dalam rumusan Pasal ini diartikan sebagai urusan pemerintahan. Pengertian demikian dapat diketahui dengan mengaitkannya dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa, Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan

¹⁹⁸ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.¹⁹⁹ Dengan demikian, jelas apabila pemerintah kabupaten/kota wajib menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pendidikan sebagaimana dimaksudkan undang-undang tersebut pada umumnya dilakukan melalui sekolah-sekolah. Walaupun masih ada bentuk lembaga pendidikan lain, seperti halnya yayasan, bimbingan belajar, dan sebagainya. Akan tetapi pada prinsipnya, dalam kaitannya dengan pelaksanaan urusan pemerintahan, hal itu lebih dekat jika dihubungkan kepada sekolah. Hal ini tentunya dikarenakan sekolah adalah sebagai suatu lembaga yang dibentuk oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan. Berbeda dengan yayasan, yang biasanya dimiliki oleh pihak swasta.

2. Kedudukan Sekolah Sebagai Badan Tata Usaha Negara

Menurut Indroharto, untuk menangkap apa yang dimaksud dengan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara sebagai organ dari suatu lembaga hukum publik dapat didekati menurut dua cara, yakni sebagai berikut:

- a. *Pertama*, sebagai organ-organ dari suatu lembaga hukum publik yang menjadi induknya;
- b. *Kedua*, sebagai jabatan-jabatan tata usaha negara yang memiliki wewenang-wewenang pemerintahan.

Untuk Hukum Tata Usaha Negara cara pendekatan yang kedua yang mempunyai arti penting. Hal ini karena menurut pendekatan yang kedua

¹⁹⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

tersebut, Badan atau jabatan Tata Usaha Negara itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku memiliki wewenang membentuk hukum positif (yang berlaku) serta mempertahankannya.²⁰⁰ Kewenangan atau wewenang dalam kepustakaan hukum administrasi memang merupakan bagian penting dan menjadi bagian awal dari Hukum Administrasi, karena objek administrasi adalah kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegheid*).²⁰¹

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa unsur yang terpenting dari siapa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah:

- a. Melaksanakan urusan pemerintahan;
- b. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan melaksanakan urusan pemerintahan itu tentunya akan terkait dengan teori *Trias Politica*. Berdasarkan Teori *Trias Politica* ada 3 (tiga) poros kekuasaan, yakni kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang membentuk undang-undang. Sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan.

²⁰⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 66.

²⁰¹ *Skrispi revisi 1 tentang pengelolaan barang milik daerah kota Jambi... Op.Cit.*

Dari pengertian ini, maka yang dimaksud dengan “*melaksanakan urusan pemerintahan*” adalah kekuasaan yang melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif.²⁰²

Penjelasan mengenai kegiatan yang bersifat eksekutif tersebut, menurut Indroharto diartikan sebagai semua kegiatan penguasa dalam negara ini yang tidak merupakan kegiatan atau aktivitas pembuatan peraturan perundang-undangan (legislatif) dan bukan pula kegiatan atau aktivitas mengadili (yudikatif) yang dilakukan oleh badan-badan pengadilan yang bebas.²⁰³ Dengan kata lain, yang menjadi ukuran untuk dapat menganggap apa dan siapa itu sebagai Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara adalah asal apa dan siapa saja tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan suatu urusan pemerintahan.²⁰⁴

Dari pengertian yang demikian, maka juga tidak tertutup kemungkinan kepada apa dan siapa di luar aparat resmi negara (pihak swasta) berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan tertentu diberi tugas untuk melaksanakan suatu tugas urusan pemerintahan. Hal ini terjadi umpama dalam bidang pendidikan, kesejahteraan rakyat, kesehatan, dan sebagainya.²⁰⁵

Sementara itu, Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan bahwa

²⁰² Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan... op.cit.*, hlm. 81-82.

²⁰³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang...op.cit.*, hlm. 78.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 67.

²⁰⁵ *Ibid.*

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.²⁰⁶ Hal ini pada dasarnya tidak ada bedanya seperti apa yang disampaikan oleh Zairin Harahap bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.²⁰⁷

Namun demikian, sebagaimana juga telah disinggung sebelumnya, Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada dasarnya adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melakukan urusan pemerintahan. Dengan demikian kalau pengertian Tata Usaha Negara diartikan sebagai urusan pemerintahan, maka urusan pemerintahan itu tidak hanya meliputi kegiatan yang bersifat eksekutif saja. Hal ini karena pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang, tetapi atas dasar "*fries ermessen*" dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas oleh undang-undang.²⁰⁸

Terhadap hal ini, Bachsan Mustafa juga berpendapat bahwa:

“Dalam melaksanakan "*bestuurszorg*" atau menyelenggarakan kesejahteraan umum kepada administrasi negara itu diberikan "*fries ermessen*", yang artinya adalah kepada administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada yaitu belum dibuat

²⁰⁶ Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²⁰⁷ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan...* op.cit., hlm. 65.

²⁰⁸ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi...* op.cit., hlm. 138.

oleh badan kenegaraan yang disertai tugas membuat undang-undang”²⁰⁹.

Dari penjelasan di atas, maka kemudian dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat eksekutif. Istilah eksekutif di sini harus dimaknai sebagai semua kegiatan penguasa dalam negara ini yang tidak merupakan kegiatan atau aktivitas pembuatan peraturan perundang-undangan (legislatif) dan bukan pula kegiatan atau aktivitas mengadili (yudikatif) yang dilakukan oleh badan-badan pengadilan yang bebas. Oleh karenanya, berdasarkan pengertian ini, maka sekolah dapat dikategorikan sebagai Badan Tata Usaha Negara, berikut juga dengan kedudukan Kepala Sekolah sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Dalam kedudukannya yang demikian itu, sekolah termasuk ke dalam administrasi negara yang melakukan urusan pemerintahan dalam pengadaan jasa (*leistungs-verwaltung*)²¹⁰ di bidang pendidikan.

3. Kedudukan Sekolah dalam Pembuatan Tata Tertib Sekolah

Pembicaraan mengenai kedudukan sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan, maka erat hubungannya dengan keberadaan tata tertib sekolah yang berfungsi sebagai aturan dalam penyelenggaraan kegiatan belajar

²⁰⁹ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 40.

²¹⁰ *Instansi Pemerintah ataukah Instansi Negara*, dalam http://home.snafu.de/watchin/020_Pemerintah%20Bukanlah%20Negara_Instansi%20Negara-2.pdf, di akses tanggal 02 November 2011.

mengajar di sekolah. Tata tertib sekolah merupakan peraturan atau norma yang berlaku dan mengikat, hal-hal yang harus dipatuhi oleh siswa sesuai dengan kultur yang berlaku di sekolah tersebut. Tata tertib sekolah tidak hanya merupakan rambu-rambu bagi siswa dalam berkehidupan di lingkungan sekolah tempat siswa itu belajar, tetapi lebih dari itu dapat membangun perilaku, budi pekerti serta akhlak mulia. Hal tersebut dibutuhkan siswa dalam mengatasi segala masalah kehidupan sosial dan moral yang memiliki dampak negatif bagi peningkatan mutu pendidikan.²¹¹

Terlebih berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 tahun 2008 tujuan pembinaan kesiswaan adalah:

- a. Mengembangkan potensi siswa secara optimal dan terpadu yang meliputi bakat, minat dan kreatifitas.
- b. Memantapkan kepribadian siswa untuk mewujudkan ketahanan sekolah sebagai lingkungan pendidikan sehingga terhindar dari usaha dan pengaruh negatif dan bertentangan dengan tujuan pendidikan.
- c. Mengaktualisasi potensi siswa dalam pencapaian prestasi unggulan sesuai dengan bakat dan minat.²¹²

Selain itu, secara lebih spesifik tata tertib sekolah sebagaimana disebutkan dalam Bab 1 angka 1 Ketentuan Umum Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok adalah pedoman bagi siswa dalam bersikap, berucap, bertindak, bertingkah laku dalam kegiatan sehari-hari di sekolah,

²¹¹ Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Atas Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional, *Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Penyimpangan Perilaku Siswa SMA, Edisi 1*, Jakarta, 2009, hlm. 8.

²¹² *Ibid.*

dalam rangka menciptakan iklim dan kultur sekolah yang dapat menunjang kegiatan pembelajaran yang efektif.²¹³

Dari pengertian itu, maka dapat dipahami bahwa tata tertib sekolah atau peraturan sekolah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kegiatan pembelajaran di sekolah. Tata tertib sekolah berfungsi untuk menciptakan iklim dan kultur sekolah yang dapat menunjang kegiatan pembelajaran yang efektif. Sebagaimana pula yang disampaikan oleh Kepala Seksi Kurikulum dan Kesiswaan TK dan SD Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman bahwa setiap sekolah wajib memiliki tata tertib sekolah untuk mencapai tujuan institusional.²¹⁴

Dengan demikian, kedudukan sekolah dalam pembuatan tata tertib sekolah adalah sebagai pembuat sekaligus pelaksana tata tertib sekolah tersebut. Sebagaimana pula yang telah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya bahwa tata tertib sekolah ditetapkan oleh Kepala sekolah setelah mempertimbangkan masukan dari rapat dewan pendidik dan komite sekolah. Hal ini merupakan suatu bentuk pembinaan kesiswaan di sekolah yang dituangkan ke dalam tata tertib sekolah yang menjadi tanggung jawab kepala sekolah.²¹⁵

²¹³ Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

²¹⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Subardi, Kepala Seksi (Kasi) Kurikulum dan Kesiswaan TK dan SD Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman, Di kantor Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman (Pada hari Senin, tanggal 16 Januari 2012; Pukul 08.00 s.d. 09.00 WIB.).

²¹⁵ Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Atas Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional, *Pedoman Pembinaan Kesiswaan Tingkat SMA, Edisi 1*, Jakarta, 2009, hlm. 8.

B. Bentuk/Karakter Hukum Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok dan Kekuatan Mengikatnya

1. Perbedaan Keputusan Tata Usaha Negara dengan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) diartikan sebagai 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.²¹⁶ Dari pengertian itu, kemudian dapat ditarik unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

- a. Suatu penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- c. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d. Bersifat konkret;
- e. Individual; dan
- f. Final;
- g. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²¹⁷

Unsur-unsur sebagaimana tersebut di atas bersifat kumulatif, artinya untuk dapat disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat

²¹⁶ Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU RI No. 9 Th. 2004), Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2010.

²¹⁷ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan... loc.cit.*

disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) harus memenuhi keseluruhan dari unsur-unsur tersebut.²¹⁸

Namun demikian, pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut belum merupakan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam arti yang tuntas. Untuk mendapatkan pengertian yang tuntas tentang pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), maka penting untuk menghubungkannya dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 3 Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.²¹⁹

Berdasarkan Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, secara tegas disebutkan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluiten van algemene strekking*) tidak termasuk keputusan tata usaha negara dalam arti *beschikking*, yang berarti bahwa terhadap perbuatan badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan yang merupakan

218

http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=dasar%20hukum%20suatu%20ktun&source=web&cd=13&ved=0CCgQFjACOAo&url=http%3A%2F%2Fptun.palembang.go.id%2Fupload_data%2FU%2FPAYA%2520ADMINISTRASI%2520DALAM%2520PERATUN.pdf&ei=K3b4TtyNCIbXrOeOudTRDw&usg=AFQjCNFM154p3cJ6m7FqWOpq_pLe7gHUIg&cad=rja, di akses tanggal 26 Desember 2011.

²¹⁹ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan...* op.cit., hlm. 68.

pengaturan yang bersifat umum tidak dapat digugat di hadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.²²⁰

Selanjutnya penjelasan terhadap apa yang dimaksudkan dengan “pengaturan yang bersifat umum” ini sebagaimana yang disampaikan oleh Zairin Harahap adalah aturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang.²²¹ Artinya bahwa peraturan tersebut tidak hanya ditujukan pada seseorang atau orang tertentu yang bersifat khusus. Dari pengertian yang demikian, maka bentuk keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluiten van algemene strekking*) itu tidak merupakan bagian dari perbuatan keputusan (*dalam arti beschikkingsdaad van de administratie*), tetapi termasuk perbuatan tata usaha negara di bidang pembuatan peraturan (*regelend daad van de administratie*).²²²

Dalam kaitan dengan kekuatan mengikat yang dimilikinya, Keputusan Tata Usaha Negara dalam arti *beschikking* itu adalah mengikat pihak yang dituju oleh KTUN tersebut. Hal ini mengacu pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa salah satu unsur KTUN adalah bersifat individual. Artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan kepada umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.²²³

²²⁰ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 151.

²²¹ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan... op.cit.*, hlm. 71.

²²² Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi...loc.cit.*

²²³ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan... op.cit.*, hlm 78-79.

Selain itu, instrumen pemerintahan yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara ini merupakan objek dari Sengketa Tata Usaha Negara. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa:

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”²²⁴

Berdasarkan atas ketentuan Pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa pangkal Sengketa Tata Usaha Negara adalah akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.²²⁵ Lebih lanjut Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga menyebutkan bahwa, pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.²²⁶ Oleh karenanya, Keputusan Tata Usaha Negara yang demikian itu merupakan objek dalam Sengketa Tata Usaha Negara yang disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Kemudian seiring pelaksanaan tindakan hukum pemerintahan, selain mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, terdapat pula perbuatan administrasi negara (TUN) yang lain yaitu mengeluarkan peraturan perundang-undangan.²²⁷ Secara teoritik, istilah “perundang-undangan”

²²⁴ Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU RI No. 9 Th. 2004), Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2010. hlm. 40-41.

²²⁵ *Ibid.*, hlm. 64.

²²⁶ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 318.

²²⁷ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan... op.cit.*, hlm. 62.

(*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu; *Pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; *Kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.²²⁸ Berkenaan dengan perundang-undangan, A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan sebagai peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang itu sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian ataupun delegasian undang-undang.²²⁹

Sementara berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²³⁰

Secara lebih spesifik definisi tentang peraturan perundang-undangan ini juga dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang

²²⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan... op.cit.*, hlm. 3.

²²⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 129-130.

²³⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum.²³¹

Selanjutnya untuk memberikan pemaparan yang lebih jelas tentang perbedaan antara Keputusan Tata Usaha Negara dengan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan karakteristik dan ciri-ciri yang dimilikinya masing-masing dapat diuraikan sebagai berikut:

No	Peraturan Perundang-undangan	Keputusan Tata Usaha Negara
1.	Bersifat mengatur	Bersifat menetapkan
2.	Umum : ditujukan untuk orang banyak/belum ditentukan; misalnya : barangsiapa, setiap orang, setiap warga negara.	Individual : ditujukan untuk seseorang/sudah ditentukan; misalnya : Si A, Pegawai B, Mahasiswa C, atau Dosen D.
3.	Abstrak : perbuatannya belum tertentu atau ditentukan, misalnya : mencuri.	Konkret : perbuatannya sudah tertentu atau ditentukan.
4.	Berlaku terus menerus (<i>dauerhaftig</i>) : berlakunya tidak dibatasi oleh	Berlaku sekali selesai (<i>einmalig</i>) : berlakunya dibatasi oleh waktu dan

²³¹ Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU RI No. 9 Th. 2004), Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2010.

	waktu sampai ada pencabutan.	setelah ditetapkan selesai.
5.	Mengikat secara umum (ini sebagai konsekuensi logis ditujukannya untuk umum)	Hanya mengikat yang dituju
6.	Dapat memuat sanksi pidana	Hanya memuat sanksi administrasi ²³²

Pembahasan berikutnya terkait dengan peraturan perundang-undangan adalah tentang kekuatan mengikat yang dimiliki oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Kekuatan mengikat dalam suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kedudukan yang sangat penting. Hal ini karena, suatu aturan yang dibuat akan ditaati atau dipatuhi apabila peraturan tersebut mempunyai daya ikat untuk memaksa.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

²³² Disarikan dari penjelasan tentang Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan Tata Usaha Negara dalam buku Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 129-157.

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Namun demikian, selain jenis Peraturan Perundang-undangan di atas, Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup pula peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Lebih lanjut dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa, Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²³³

Selain itu, terhadap hal ini Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Standardisasi Nasional pun juga menyatakan bahwa Peraturan dan/atau Keputusan Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintahan

²³³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

lainnya tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam konteks pelaksanaan kewenangan sebagai Pejabat Negara.²³⁴

2. Analisis Terhadap Bentuk/Karakter Hukum Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok dan Kekuatan Mengikatnya

Tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok, sebagaimana tertulis dalam judulnya, disebut sebagai Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok. Terlebih sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya bahwa Kepala Sekolah adalah merupakan Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Namun demikian, perlu kiranya untuk dikaji secara lebih lanjut apakah tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok itu dapat dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok sebagaimana ternyata di dalam isinya, terdiri dari pengaturan yang bersifat umum. Hal ini karena dalam tata tertib tersebut tidak hanya mengatur terhadap hal-hal yang sifatnya tertentu (khusus) saja. Tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tersebut terdiri dari XII (dua belas) Bab, yang masing-masing bab terdiri

²³⁴ Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Standardisasi Nasional, *Regulasi dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia beserta Asas-asas Pembentukannya*, dalam http://jdih.bsn.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=60:regulasi&catid=36:info-hukum&Itemid=59, di akses tanggal 10 Januari 2012.

dari pengaturan terhadap hal-hal yang bersifat umum.²³⁵ Oleh karenanya, apabila kemudian dikaitkan dengan penjelasan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok pada dasarnya tidak memenuhi salah satu unsurnya.

Meskipun Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok tersebut dibuat dalam bentuk tertulis dikeluarkan oleh Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok berisi tindakan tata usaha negara di bidang pendidikan yang bersifat konkret dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang (siswa). Namun, ada satu unsur yaitu *bersifat individual* yang tidak dimiliki dalam tata tertib sekolah tersebut. Tidak terpenuhinya unsur ini karena tata tertib sekolah berisi tentang pengaturan yang bersifat umum yang ditujukan kepada seluruh siswa/siswi yang berada di sekolah (SMA Negeri 1 Depok). Secara teoritik, pengertian yang demikian sama halnya dengan apa yang disampaikan oleh Indroharto bahwa yang dimaksud *bersifat individual* itu artinya keputusan itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seseorang, tiap-tiap orang yang terkena keputusan itu harus disebutkan.²³⁶

Hal yang demikian juga seperti disebutkan dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa

²³⁵ Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

²³⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... op.cit.*, hlm. 172.

Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara.²³⁷

Selain itu, dengan dimasukkannya rumusan bahwa Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang bersifat mengikat secara umum adalah merupakan peraturan perundang-undangan dalam Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka secara teoritik Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini karena Tata Tertib Sekolah merupakan Keputusan Kepala Sekolah sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang memuat materi yang bersifat umum dan mengikat secara umum. Istilah umum ini digunakan dalam pengertian bahwa tata tertib sekolah tersebut tidak berfungsi untuk mengatur orang per orang tetapi mengatur seluruh siswa SMA Negeri 1 Depok pada umumnya.²³⁸

Sedangkan, apabila ditinjau dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup pula peraturan yang ditetapkan oleh lembaga atas perintah Undang-Undang, maka tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok juga dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini karena sekolah merupakan lembaga publik. Artinya yang

²³⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²³⁸ Lihat Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

dimaksudkan lembaga-lembaga publik adalah lembaga-lembaga pendidikan formal mulai dari TK sampai perguruan tinggi.²³⁹ Dengan demikian, maka sekolah merupakan lembaga publik di bidang pendidikan.

Penjelasan terhadap hal tersebut dapat ditemukan pula di dalam ketentuan Pasal 16 angka 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang menyebutkan bahwa, Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah Kabupaten/Kota berupa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Sekolah Menengah terdiri dari Kepala yang dijabat oleh pejabat fungsional guru, tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

Lebih lanjut pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa Unit Pelaksana Teknis adalah unsur pelaksana operasional Dinas/Lembaga Teknis Daerah.²⁴⁰ Oleh karenanya, berdasarkan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah tersebut, maka Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 1 Depok yang terdiri dari Kepala Sekolah yang dijabat oleh pejabat fungsional guru merupakan lembaga (Lembaga Teknis Daerah) yang bergerak di bidang pendidikan. Penjelasan tentang kedudukan Kepala Sekolah yang dijabat oleh pejabat fungsional guru ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok yang

²³⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan... op.cit.*, hlm. 6.

²⁴⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

menyatakan bahwa dalam kedudukannya sebagai Kepala Sekolah, ia masih aktif mengajar.²⁴¹

Dengan demikian, berdasarkan atas penjelasan sebagaimana diuraikan di atas, maka bentuk/karakter hukum tata tertib sekolah adalah termasuk peraturan perundang-undangan, meskipun tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Terlebih, sebagaimana disampaikan oleh Philipus M. Hadjon bahwa:

“Pada umumnya, badan-badan tata usaha negara, seperti halnya departemen, lembaga pemerintah non departemen, pemerintah daerah tingkat I dan tingkat II menetapkan bentuk tertentu yang membedakan keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum dengan keputusan tata usaha negara dalam arti *beschikking*, misalnya keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum disebut dengan judul *Keputusan*, seperti halnya *keputusan menteri, keputusan direktur jenderal, keputusan gubernur* sementara keputusan tata usaha negara dalam arti *beschikking* disebut dengan judul *Surat Keputusan*, seperti halnya *surat keputusan menteri, surat keputusan gubernur, surat keputusan bupati, dsb*”.²⁴²

Selain itu, Maria Farida Indrati Soeprapto juga menyebutkan bahwa:

“Istilah “keputusan” dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Istilah “keputusan” merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral, yang secara kajian di bidang perundang-undangan dapat dibedakan sebagai keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan semu (*beleidsregel, pseudo wetgeving*), keputusan tata usaha negara (*beschikking*), maupun keputusan yang berenteng umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*). Dalam penyelenggaraan

²⁴¹ Wawancara dengan Drs. H. Maskur, Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok, (Pada hari Rabu, tanggal 4 Januari 2012; Pukul 10.00 s.d. 11.00 WIB).

²⁴² Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 151.

pemerintahan, seringkali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur sehingga dapat disebut peraturan, atau suatu keputusan yang hanya bersifat menetapkan, yang dapat disebut penetapan; namun demikian seringkali pula terdapat suatu keputusan yang di dalamnya terdiri atas ketentuan yang mengatur dan sekaligus ketentuan yang bersifat menetapkan”.²⁴³

Karenanya, tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok yang berjudul Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok bukanlah merupakan Keputusan dalam arti *beschikking*, tetapi termasuk perbuatan tata usaha negara di bidang pembuatan peraturan (*regelend daad van de administratie*) atau dapat pula digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, dan karena itu tidak dapat digugat di hadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya dengan diperolehnya simpulan bahwa tata tertib sekolah merupakan suatu perundang-undangan, maka pembahasan berikutnya adalah terkait kekuatan mengikat yang dimilikinya. Apabila didasarkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, maka dapat dipahami bahwa tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok merupakan peraturan perundang-undangan yang tidak masuk ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Namun demikian, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, Peraturan Perundang-undangan sebagaimana

²⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 101. (Lihat juga skema pembagian keputusan dalam arti luas dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 108.).

dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh karena itu, tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tetap mempunyai kekuatan mengikat untuk ditaati karena dibentuk oleh lembaga pendidikan yaitu sekolah dan diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan berdasarkan wewenang atribusi yang sah.

Namun kekuatan mengikat yang dimiliki oleh tata tertib sekolah tidak sepenuhnya sama dengan peraturan perundang-undangan. Undang-undang atau peraturan negara berfungsi untuk mengatur dan mengikat warga negara,²⁴⁴ sedangkan tata tertib sekolah mengikat seluruh siswa di sekolah. Kekuatan mengikat tata tertib sekolah sebagai peraturan itu ditandai dengan adanya sanksi-sanksi bagi pelanggarnya, misalnya seorang siswa yang terlambat masuk sekolah, membolos, dan berkelahi akan mendapatkan sanksi/hukuman berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Sebagaimana juga tata tertib yang berlaku di SMA Negeri 1 Depok yang menyebutkannya pada Bab XI tentang Sanksi bahwa siswa yang melanggar larangan-larangan akan dikenakan sanksi/hukuman berupa; teguran lisan kepada yang bersangkutan, peringatan tertulis kepada siswa dengan tembusannya kepada

²⁴⁴ PKN Kelas V “Menaati Peraturan Perundang-undangan” Semester 1, dalam <http://blog.unnes.ac.id/pgsdhasbi/2011/10/27/pkn-kelas-v-%E2%80%9Cmenaati-peraturan-perundang-undangan%E2%80%9D-smstr-1/>, di akses tanggal 10 Januari 2012.

orang tua/wali, skorsing, dan dikembalikan kepada orang tua atau wali.²⁴⁵

Inilah yang kemudian disebut dengan kekuatan mengikat suatu peraturan.

Kemudian, terhadap penggunaan istilah “Keputusan” dalam tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok yang berjudul “Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok” secara teoritik adalah sesuatu yang tidak tepat. Hal ini seperti apa yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok isinya tidak hanya mengatur hal-hal yang sifatnya tertentu (khusus) saja. Tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tersebut terdiri dari XII (dua belas) Bab, yang masing-masing bab terdiri dari pengaturan terhadap hal-hal yang bersifat umum.²⁴⁶ Oleh karenanya, maka tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok bukanlah merupakan bagian dari perbuatan keputusan (*dalam arti beschikkingsdaad van de administratie*), tetapi termasuk perbuatan tata usaha negara di bidang pembuatan peraturan (*regelend daad van de administratie*).²⁴⁷

Hal demikian juga seperti halnya yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa:

Bentuk hukum pengaturan seperti itu sebelum dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, biasa disebut juga dengan istilah “Keputusan”, padahal isinya bersifat mengatur (*regeling*). Kebiasaan penggunaan istilah keputusan itu disebabkan karena dalam bahasa Belanda, bentuk-bentuk pengaturan seperti itu juga biasa disebut dengan istilah

²⁴⁵ Lihat Bab XI tentang Sanksi dalam Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

²⁴⁶ Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

²⁴⁷ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi...loc.cit.*

besluit van algemene strekking (keputusan yang berisi ketentuan yang berlaku untuk umum).²⁴⁸

Selain itu, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut, tata urutan dan penamaan bentuk-bentuk peraturan memang mengalami banyak kerancuan.²⁴⁹ Sebagai contoh di beberapa kementerian digunakan istilah Peraturan Menteri, tetapi di beberapa kementerian lainnya digunakan istilah Keputusan Menteri, padahal isinya jelas-jelas memuat materi-materi yang mengatur kepentingan publik, seperti di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan nasional, dan sebagainya.²⁵⁰ Dengan demikian, karena muatannya tercampur-aduk antara keputusan yang bersifat *regeling* dan *beschikking*, maka dipandang perlu untuk diadakan pembedaan yang tegas di antara keduanya.²⁵¹

Pembedaan antara kedua jenis keputusan tersebut dimaksudkan agar masyarakat umum dapat membedakan mana keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan karena itu dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan, dan mana yang bukan. Lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 24/PUU-VIII/2010 menyebutkan bahwa, “Satu hal yang perlu dicatat adalah bahwa antara penetapan yang bersifat administratif berupa pengangkatan-pengangkatan

²⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 227.

²⁴⁹ Vanettya Mursita S, dalam <http://www.docstoc.com/docs/14293113/makalah-hukum-tata-negara>, di akses tanggal 16 Februari 2012.

²⁵⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 24/PUU-VIII/2010, Bagian Fakta Yang Dialami Pemohon Angka 8.

²⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara... op.cit.*, hlm. 217.

yang berisi putusan-putusan yang bersifat *beschikking*, jelas harus dibedakan dari putusan yang berbentuk mengatur (*regeling*).²⁵²

Terlebih, pembedaan yang demikian itu sebagaimana disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie dikarenakan berberapa alasan sebagai berikut:

“Alasan pertama ialah bahwa penggunaan nomenklatur untuk bentuk hukum yang berisi norma yang mengatur haruslah “peraturan”, bukan “keputusan”. Sedangkan untuk bentuk hukum yang bersifat penetapan, tidak boleh disebut “peraturan” karena sifatnya memang tidak mengatur (*regeling*). Kedua, adanya pembedaan tersebut penting dan memudahkan masyarakat memahami bahwa keduanya memang berbeda, sehingga upaya hukum untuk melawannya juga berbeda mekanismenya. Upaya hukum untuk melawan produk peraturan disebut sebagai pengujian peraturan (*judicial review*), sedangkan upaya hukum untuk melawan keputusan administrasi negara (*beschikking*) adalah melalui gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN). Dengan demikian, istilah peraturan dan keputusan memang tidak tepat untuk dikacaukan atau dicampuradukkan satu sama lain.²⁵³

Selain itu, secara lebih lanjut Pasal 97 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa:

“Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.”²⁵⁴

²⁵² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 24/PUU-VIII/2010, Bagian Fakta Yang Dialami Pemohon Angka 6.

²⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara... op.cit.*, hlm. 217-218.

²⁵⁴ Pasal 97 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut dinyatakan pula:

“Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.”²⁵⁵

Oleh karena itu, semua keputusan lembaga-lembaga seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas, termasuk juga keputusan lembaga sekolah, sepanjang bersifat mengatur (*regeling*) harus dibaca sebagai peraturan, dan untuk seterusnya, semua produk yang bersifat mengatur tersebut harus disebut dengan nama “Peraturan”.²⁵⁶

Dari uraian sebagaimana dipaparkan di atas, maka selanjutnya akan lebih tepat apabila judul tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok itu tidak menggunakan istilah “Keputusan Kepala Sekolah”, tetapi menggunakan istilah “Peraturan SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.”

²⁵⁵ Pasal 100 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara... op.cit.*, hlm. 225-226.

BAB V

TINJAUAN TENTANG UPAYA PEMBATALAN TATA TERTIB

SEKOLAH SMA NEGERI 1 DEPOK TENTANG

SANKSI PENGEMBALIAN SISWI HAMIL

KEPADA ORANG TUA

A. Sarana Perlindungan Terhadap Tindakan Hukum Pemerintahan

Subjek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban, baik itu manusia, badan hukum, maupun jabatan, dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subjek hukum itu. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum, yaitu interaksi antar subjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar hubungan hukum antar subjek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil, dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut.²⁵⁷

Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum terhadap pelanggaran hukum yang terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau

²⁵⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 265.

karena melanggar hak-hak subjek hukum lain. Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya itulah yang kemudian harus mendapatkan perlindungan hukum.²⁵⁸

Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara adalah hukum administrasi negara atau hukum perdata, tergantung dari sifat kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum tersebut. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, maka tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, sedangkan ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi negara. Baik tindakan hukum keperdataan maupun tindakan hukum publik dari pemerintah, keduanya dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang melanggar hak-hak warga negara. Oleh karenanya, hukum harus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara.²⁵⁹

Terhadap perlindungan hukum atas tindakan hukum pemerintah yang demikian itu, Philipus M. Hadjon menyampaikan sebagai berikut:

“Dengan tindak pemerintahan sebagai titik sentral, perlindungan hukum bagi rakyat dibedakan menjadi dua macam; yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan hukum yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa”.²⁶⁰

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 265-266.

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 267.

²⁶⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 1-2.

Di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah ketika melakukan tindakan hukum.²⁶¹ Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Ridwan HR berikut:

Perlindungan hukum bagi warga negara ini lahir karena adanya tindakan hukum pemerintah. Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu:

- a. Perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*);
- b. Perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*); dan
- c. Perbuatan pemerintahan dalam bidang keperdataan (*materiele daad*).²⁶²

Dari ketiga macam perbuatan pemerintahan tersebut, poin a dan b merupakan perbuatan pemerintahan di bidang hukum publik sehingga tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan poin yang terakhir termasuk ke dalam perbuatan pemerintahan di bidang perdata, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Lebih lanjut, dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah dalam kapasitas kedudukannya sebagai “pejabat”, maka tindakan pemerintah itu tunduk dan diatur oleh hukum publik yaitu Hukum Administrasi Negara. Sehingga perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah dalam bidang hukum publik dilakukan dengan menggunakan ketentuan hukum administrasi negara.²⁶³

Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian

²⁶¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 278.

²⁶² *Ibid.*, hlm 268.

²⁶³ *Perlindungan Hukum dalam Hukum Adminisrasi Negara*, dalam <http://www.scribd.com/doc/59511022/Perlindungan-Hkm>, di akses tanggal 6 Februari 2012.

terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri, dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan perkataan lain, melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum.²⁶⁴

Di dalam negara hukum, perlindungan hukum bagi rakyat diarahkan kepada usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa antara pemerintah dan rakyat, menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat secara musyawarah serta peradilan merupakan sarana terakhir dalam usaha menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan rakyat.²⁶⁵ Oleh karenanya, maka dapat dipahami bahwa perlindungan hukum yang demikian itu pada prinsipnya adalah merupakan sarana perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan hukum pemerintahan, yang melanggar hak-hak warga negara sehingga menimbulkan ketidakadilan dan/atau kerugian terhadapnya.

Prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan itu pada dasarnya bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, termasuk pula terhadap produk yuridis yang mengalami “cacat bawaan”, sehingga perlu dievaluasi dan dibatalkan, yang pengevaluasian atau pembatalan ini tidak lain demi perlindungan hak-hak publik, diantaranya hak memperoleh pendidikan yang

²⁶⁴ Iskatinah, *Pelaksanaan Hukum Administrasi Negara*, dalam <http://kunami.wordpress.com/2007/11/06/pelaksanaan-fungsi-hukum-administrasi-negara/>, di akses tanggal 06 Februari 2012.

²⁶⁵ *Ibid.*

berkalayakan dan berkemanusiaan.²⁶⁶ Produk yuridis yang demikian itu termasuk pula tata tertib sekolah, yang di dalamnya memuat materi tentang hak-hak siswa atas pendidikan. Hak-hak siswa untuk memperoleh pendidikan itu haruslah dilindungi dan dijamin oleh pemerintah agar dalam pemenuhannya tidak terjadi pelanggaran.

Dalam konstitusi negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pun ditegaskan adanya hak untuk memperoleh pendidikan dan ditekankan pula kewajiban pemerintah untuk membiayai pendidikan dasar, bahkan juga ditegaskan lebih lanjut bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Ketentuan yang demikian dapat kita temukan dari bunyi Pasal 31 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶⁷ Terlebih pengaturan terhadap hak atas pendidikan ini juga disebutkan dalam Pasal 13 Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (EKOSOB) sebagai hak asasi manusia.²⁶⁸ Oleh karenanya, dalam pembuatan tata tertib sekolah termasuk terhadap tindakan sekolah itu haruslah memberikan jaminan dan perlindungan hukum atas hak-hak siswa untuk memperoleh pendidikan.

B. Upaya Pembatalan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok tentang Sanksi Pengembalian Siswi Hamil Kepada Orang Tua

²⁶⁶ Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 2, April 2010.

²⁶⁷ Harun Alrasid, Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR, UI Press, Jakarta, 2007.

²⁶⁸ Eko Riyadi, Knut D., dan Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), Yogyakarta, 2008, hlm. 114.

1. Tinjauan Umum tentang Upaya Pembatalan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, kata “membatalkan” diartikan sebagai menyatakan batal (tidak sah); mengurungkan. Sedangkan pembatalan adalah proses, perbuatan, cara membatalkan, pernyataan batal. Kemudian kata “upaya” didefinisikan sebagai usaha atau syarat untuk menyampaikan sesuatu maksud.²⁶⁹ Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa yang dimaksudkan dengan upaya pembatalan adalah usaha yang dilakukan sebagai proses untuk menyatakan sesuatu itu batal atau tidak sah.

Upaya pembatalan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dimaksudkan untuk menyatakan suatu peraturan perundang-undangan itu batal atau tidak sah, erat kaitannya dengan sarana perlindungan bagi rakyat atas tindakan hukum pemerintahan. Tindakan hukum pemerintahan berupa peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia warga negaranya, memungkinkan rakyat untuk mengajukan pembatalan terhadap peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sarana perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah yang berupa peraturan (*regeling*) atau peraturan perundang-undangan yang demikian itu dapat ditempuh melalui Mahkamah Agung dengan cara hak uji materiil (*judicial review*).²⁷⁰

Namun demikian, di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan tergantung dari

²⁶⁹ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Widya Karya, Semarang, 2011, hlm. 70.

²⁷⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 278.

instrumen hukum yang digunakan pemerintah ketika melakukan tindakan hukum.²⁷¹

Secara umum, norma hukum dituangkan dalam salah satu dari empat kemungkinan bentuk, yaitu sebagai berikut:

- a. Produk pengaturan (*regeling*);
- b. Produk penetapan (*beschikking*);
- c. Putusan hakim (*vonnis*); atau
- d. Aturan kebijakan (*policy rules, beleidsregel*).

Keempat bentuk hukum tersebut pada umumnya bersifat tertulis dan berisi norma hukum yang mengakibatkan timbulnya hak dan kewajiban hukum tertentu pada tiap-tiap subyek hukum yang diatur atau ditentukan oleh produk hukum yang bersangkutan.²⁷²

Selain itu, dalam praktek juga dikenal adanya 3 (tiga) macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- a. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*);
- b. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*); dan
- c. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) atau yang biasa disebut dengan vonis.

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judicial*).²⁷³

Semua bentuk norma hukum yang tertuang, terutama dalam tiga bentuk hukum berupa produk pengaturan (*regeling*), produk penetapan (*beschikking*), dan putusan hakim (*vonis*) itu, dapat dilawan atau ditantang apabila dipandang telah menyebabkan terjadinya ketidakadilan bagi suatu

²⁷¹ *Ibid.*, hlm. 278.

²⁷² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 33.

²⁷³ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011. hlm. 123-124.

pihak. Pihak yang menganggap dirinya telah dirugikan itu biasanya diakui mempunyai kedudukan atau hak hukum untuk menggugat atau menentangnya. Upaya untuk menggugat atau menentang norma hukum yang merugikan ini dianggap sebagai upaya hukum yang merupakan hak konstitusional warga negara dan subjek hukum dalam setiap negara yang menganut prinsip negara hukum.²⁷⁴

Dalam kaitan dengan hal tersebut, perkembangan norma hukum dalam dinamika kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara pada pokoknya dapat diawasi atau dikontrol melalui beberapa cara atau mekanisme. Di antara mekanisme tersebut, paling tidak ada tiga cara untuk mengendalikan norma hukum, yaitu upaya hukum; upaya politik; dan upaya administrasi. Upaya hukum merupakan upaya untuk membanding dan menilai kembali baik substansi ataupun prosedur penetapan suatu norma hukum melalui saluran pengadilan. Dalam kaitan ini, dikenal adanya upaya hukum biasa yaitu upaya banding dan kasasi, serta upaya hukum luar biasa yaitu melalui mekanisme peninjauan kembali (PK).²⁷⁵

Selain upaya hukum melalui pengadilan itu, pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh berlakunya sesuatu norma hukum juga dapat melakukan upaya-upaya lain, di antaranya adalah upaya politik dan upaya administrasi. Dalam hal norma yang hendak dibanding adalah produk pengaturan atau berupa peraturan perundang-undangan, maka pihak-pihak yang bersangkutan dapat juga melakukan pendekatan agar undang-undang

²⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... op.cit.*, hlm. 39.

²⁷⁵ *Ibid.*

ataupun peraturan-peraturan dimaksud diubah sehingga tidak lagi dipandang merugikan. Upaya semacam ini yang kemudian dapat disebut dengan *legislative review* dan *administrative review* atau *executive review*, bukan *judicial review*.²⁷⁶

Di dalam literatur, sebagaimana pula disampaikan oleh Jimly Asshdiqie terdapat 3 (tiga) kategori pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara) dari segi subjeknya, yaitu:

- a. Pengujian oleh lembaga eksekutif yang dapat disebut *executive review*;
- b. Pengujian oleh lembaga legislatif dapat disebut *legislative review*; dan
- c. Pengujian oleh lembaga peradilan disebut *judicial review*.²⁷⁷

Selain itu, Bagir Manan juga mengatakan bahwa:

Untuk menjaga agar kaidah peraturan perundang-undangan tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Terhadap hal itu, dalam literatur terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara) yaitu sebagai berikut:

- a. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*);
- b. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*);
- c. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Pengawasan atau pengujian yang demikian ini pada dasarnya dilakukan untuk menilai atau menguji (*review*) apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah yang ada atau akan diundangkan bertentangan atau tidak dengan ketentuan Undang-Undang Dasar atau ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang sedang dinilai.²⁷⁸

²⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 40.

²⁷⁷ R. Septyarto Priandono, *Eksekutif Review Terhadap Peraturan Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, dalam <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/34-skripsi/319-eksekutif-review-terhadap-peraturan-daerah-pasca-uu-nomor-12-tahun-2011>, di akses tanggal 9 Februari 2012.

²⁷⁸ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan... op.cit.*, hlm. 125.

Dalam hal norma hukum yang dituangkan dalam bentuk penetapan itu bersifat administratif, pendekatan yang dilakukan tentu saja dapat pula bersifat administratif. Misalnya, jika suatu keputusan mengandung hal-hal yang salah, maka upaya perbaikan keputusan itu dapat saja dilakukan di luar pengadilan ataupun diluar pendekatan politik. Ini dapat kita sebut sebagai upaya administratif. Upaya administratif ini dapat kita namakan *executive review*, sehingga tidak perlu menempuh jalur hukum melalui pengadilan tata usaha negara (PTUN).²⁷⁹

Upaya kontrol terhadap norma hukum yang demikian itu dapat dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "*bestuur*" di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya tersebut berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif tersebut berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Mekanisme yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam inilah yang disebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive review*".²⁸⁰

²⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... op.cit.*, hlm. 40-41.

²⁸⁰ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan... op.cit.*, hlm. 124.

Model *executive review* pada pokoknya tidak mesti terkait dengan *constitutional review*. Model ini dapat saja terkait atau dikaitkan, dan dapat pula tidak terkait sama sekali. Misalnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-Undang itu, Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, diberi kewenangan untuk menyatakan batal atau membatalkan berlakunya Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (provinsi, kabupaten/kota). Mekanisme pembatalan ini dapat disebut sebagai mekanisme pengujian juga, tetapi tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun oleh *legislator*, melainkan oleh lembaga pemerintahan eksekutif tingkat atas (pusat).²⁸¹

Eksekutive review merupakan istilah yang digunakan oleh pakar-pakar hukum untuk menyebut kewenangan pejabat atau badan administratif negara untuk melakukan hak uji (*toetsingsrecht*) terhadap peraturan perundang-undangan.²⁸² *Eksekutif review* dimaksudkan untuk menjamin kecepatan bertindak agar peraturan-peraturan yang dibuat itu tidak berdampak menimbulkan kerugian yang luas, maka pertama yang dilakukan pendekatan yang bersifat administratif melalui *executive review*. Setelah itu, apabila tindakan administratif itu ternyata menimbulkan ketidakpuasan atau pertentangan, maka disediakan pendekatan kedua yaitu upaya hukum melalui *judicial review*.²⁸³

²⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 74.

²⁸² R. Septyarto Priandono, *Eksekutif Review Terhadap Peraturan... op.cit.*

²⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... loc.cit.*

Selanjutnya, kategori pengujian peraturan perundang-undangan yang kedua adalah apa yang dikenal dengan sebutan *legislative review*. *Legislative review* banyak ditemukan di negara-negara yang menganut paham komunis. Di lingkungan negara-negara komunis, berlaku doktrin supremasi parlemen (*the supremacy of the Parliament*), di mana konsepsi kedaulatan rakyat secara kolektif selalu dilembagakan ke dalam konsep “Dewan Rakyat Tertinggi” yang memiliki kedudukan struktural paling tinggi dalam hierarki susunan kelembagaan negara. Lembaga inilah yang paling berwenang untuk menjadi penafsir Undang-Undang Dasar sehingga pengujian konstiusionalitas atas suatu undang-undang menjadi kewenangan mutlak lembaga tertinggi ini. Kalaupun suatu undang-undang akan direvisi, diubah, ataupun dibatalkan, maka yang dianggap berwenang untuk itu hanyalah lembaga yang membuatnya sendiri, bukan lembaga kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, untuk menilai, menguji, dan mengubah ketentuan undang-undang itu, yang harus berperan adalah lembaga yang membentuknya sendiri, yaitu Presiden bersama DPR. Inilah yang kemudian biasa dinamakan dengan *legislative review*.²⁸⁴ Dengan kata lain, *legislative review* ini merupakan upaya yang dilakukan dengan mempengaruhi DPR dan Presiden (legislator) sehingga dapat melakukan perubahan atas norma hukum yang dipandang merugikan.²⁸⁵

Selain kedua model pengujian itu, terdapat pula model lain yang dikenal dengan sebutan *judicial review*. Secara konstitusional, Pasal 24 A

²⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional... op.cit.*, hlm. 72-73.

²⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... loc.cit.*

ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”.²⁸⁶ Dengan demikian, secara eksplisit Mahkamah Agung mempunyai wewenang atributif (asli) yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional untuk menguji peraturan di bawah Undang-Undang.²⁸⁷

Sementara menurut PERMA Nomor I Tahun 2011 Pasal I ayat (1), yang dimaksudkan dengan hak uji materiil adalah “*hak mahkamah agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah Undang- Undang terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi*”.²⁸⁸

Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa salah satu kewenangan yang diberikan konstitusi kepada Mahkamah Agung sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman adalah menguji peraturan perundang-undangan. Secara populer kewenangan ini disebut hak uji materiil atau *judicial review*. Tujuan utama pemberian kewenangan hak menguji peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung dalam melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman adalah untuk mempertegas, memperkokoh peran dan tugasnya

²⁸⁶ Harun Alrasid, *Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR.*, UI Press, Jakarta, 2007. Hlm. 100-101.

²⁸⁷ Wewenang Mahkamah Agung, dalam <http://jakarta45.wordpress.com/2009/07/30/wewenang-ma-dalam-uji-material>, di akses tanggal 17 Januari 2012.

²⁸⁸ *Ibid.*

agar mampu melakukan pengawasan terhadap semua tindak tanduk pemerintah atau penguasa.²⁸⁹

Berkaitan dengan fungsi Mahkamah Agung terhadap *judicial review* atau hak uji materiil, pada prinsipnya merupakan suatu hak atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yudikatif untuk melakukan pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Hak uji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dan peraturan perundang-undangan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²⁹⁰

Hak uji materiil di Indonesia dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu sebagai berikut:

- a. Hak uji materiil atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah atau di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang menjadi wewenang Mahkamah Agung.²⁹¹

Selain penggolongan sebagaimana tersebut di atas, terdapat pula penggolongan lain terhadap hak menguji peraturan perundang-undangan.

Hak menguji atau "*toetsingsrecht*" dapat juga dilakukan terhadap 2 (dua) hal, yaitu: *Pertama*, terhadap apa yang dinamakan dengan "*formele toetsingsrecht*" yaitu hak untuk menguji atau meneliti apakah suatu peraturan dibentuk secara sah dan dikeluarkan oleh penguasa atau instansi yang berwenang mengeluarkan peraturan

²⁸⁹ M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 94.

²⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 94-95.

²⁹¹ *Wewenang Mahkamah Agung... op.cit.*

seperti itu. *Kedua*, terhadap yang dinamakan “*materiele toetsingsrecht*” yaitu hak untuk menguji atau menilai apakah suatu peraturan dari segi isinya (materinya) mengandung pertentangan dengan peraturan lain dari tingkat yang lebih tinggi atau menilai adil tidaknya isi peraturan itu. Apabila terdapat pertentangan tersebut atau apabila isi peraturan itu dianggapnya tidak adil, maka harus menyisihkan atau menyingkirkan peraturan itu.²⁹²

Yang dimaksud dengan istilah menyingkirkan peraturan itu, saat ini dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara adalah yang disebut sebagai menyatakan batal atau tidak sah suatu peraturan.

2. Upaya Pembatalan Tata Tertib Sekolah SMA Negeri 1 Depok tentang Sanksi Pengembalian Siswi Hamil Kepada Orang Tua

Sebagaimana disampaikan oleh Wakil Kepala Sekolah Bidang Kurikulum dan Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, bahwa sejauh ini beliau memang belum mengetahui tentang bagaimana cara untuk mengubah tata tertib sekolah tersebut. Menurutnya, dikarenakan tata tertib sekolah tersebut pada dasarnya adalah Keputusan Kepala Sekolah, maka yang berwenang untuk mengadakan perubahan tersebut juga adalah Kepala Sekolah.²⁹³

Lebih lanjut, Kepala Seksi Kurikulum dan Kesiswaan TK dan SD Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman pun menyampaikan bahwa, apabila ada aturan dalam tata tertib sekolah yang dirasakan tidak tepat, Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman tidak sampai membatalkan tata tertib sekolah itu, tetapi hanya memberikan arahan kepada Kepala Sekolah. Adanya desentralisasi

²⁹² R. Subekti, *Kekuasaan Mahkamah Agung R.I.*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 28.

²⁹³ Wawancara dengan Bapak Drs. Tri Sardono, Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok, Di ruang Wakil Kepala Sekolah Bidang Kesiswaan SMA Negeri 1 Depok. (Pada tanggal 4 Januari 2012; Pukul 09.15 s.d. 09.50 WIB.).

pemerintahan berimplikasi pula pada desentralisasi pendidikan, yakni kewenangan pusat diserahkan kepada daerah sehingga akhirnya memunculkan prinsip Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS). Prinsip ini juga yang kemudian digunakan dalam pembuatan tata tertib sekolah, dimana kewenangan pembuatan tata tertib sekolah tersebut diserahkan kepada sekolah.²⁹⁴

Hal demikian, pada dasarnya sama dengan apa yang di dalam hukum administrasi negara dipahami sebagai *executive review*. *Executive review* pada dasarnya merupakan kewenangan pejabat atau badan administratif negara untuk melakukan hak uji (*toetsingsrecht*) terhadap peraturan perundang-undangan.²⁹⁵ Artinya bahwa untuk mengadakan pembatalan atau perubahan terhadap suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan oleh pejabat atau badan administrasi negara yang bersifat eksekutif. Di sekolah, kedudukan pejabat yang bersifat eksekutif yang demikian itu dapat dipahami dengan mengaitkannya dengan tugas Kepala Sekolah, yang di antaranya adalah sebagai pejabat eksekutif tertinggi di sekolah dan sebagai pengawas utama bagi dewan guru, staf dan karyawan sekolah.²⁹⁶ Oleh karenanya, apabila dikaitkan dengan ketentuan teoritik tersebut, maka untuk

²⁹⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Subardi, Kepala Seksi (Kasi) Kurikulum dan Kesiswaan TK dan SD Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman, Di kantor Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman (Pada hari Senin, tanggal 16 Januari 2012; Pukul 08.00 s.d. 09.00 WIB.).

²⁹⁵ R. Septyarto Priandono, *Eksekutif Review Terhadap Peraturan... op.cit.*

²⁹⁶ *Sekilas tentang SMK Puspita Bangsa*, dalam <http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=kepala+sekolah+sebagai+pejabat+eksekutif&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fstorage.jak-stik.ac.id%2Fstudents%2Fpaper%2Fpenulisan%2520ilmiah%2F30403154%2FBAB%2520III.pdf&ei=gthBT5OgCo3yrQes1LS8Bw&usg=AFQjCNHq8JZ6lbiU5NW-6zNOldMg95jFLg&cad=rja>, di akses tanggal 17 Februari 2012.

mengadakan pembatalan atau perubahan terhadap tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok dapat ditempuh dengan mengajukan *executive review* kepada Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok.

Selanjutnya, penjelasan terhadap siapa saja yang berhak untuk mengajukan pembatalan atau pengujian terhadap tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok akan dipaparkan sebagai berikut. Menurut Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil disebutkan bahwa, “Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang”.²⁹⁷ Akan tetapi, mengenai kriteria atau syarat-syarat pemohon ternyata tidak ditentukan lebih lanjut, misalnya apakah pemohon dari kelompok masyarakat harus berbadan hukum atau tidak perlu berbadan hukum, serta tidak ditentukan apakah pemohon harus mempunyai kepentingan yang dirugikan atau tidak dengan obyek sengketa yang dimohon.²⁹⁸

Ketentuan mengenai wewenang pengujian peraturan perundang-undangan itu selanjutnya dapat ditemukan dalam Pasal 31A Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua

²⁹⁷ Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

²⁹⁸ H. Ujang Abdullah, *Hak Uji Materiil Dibawah Undang-Undang*, dalam http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=wewenang+mahkamah+agung&source=web&cd=19&ved=0CFQQFjAIOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.ptun.palembang.go.id%2Fupload_data%2FHUM.pdf&ei=4Fz9Tvn4L8W8rAfb06TXDw&usg=AFQjCNGOwbKU7kNR-OBsxQkwUILMYqUwcQ, di akses tanggal 17 Januari 2012.

atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
 - c. badan hukum publik atau badan hukum privat.²⁹⁹

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 31A ayat (2) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tersebut menentukan bahwa yang dimaksudkan dengan “perorangan” adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama.³⁰⁰

Dengan demikian, berdasarkan atas ketentuan Pasal tersebut dapat diketahui bahwa pihak yang menganggap haknya dirugikan atas berlakunya tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok, baik itu perorangan warga negara Indonesia (perseorangan atau kelompok orang), kesatuan masyarakat hukum adat, maupun badan hukum publik atau badan hukum privat dapat mengajukan permohonan pengujian atau pembatalan.

²⁹⁹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan... op.cit.*, hlm. 136.

³⁰⁰ Penjelasan Pasal 31A ayat (2) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Namun demikian, sebagaimana dipahami bahwa di dalam negara hukum, perlindungan hukum bagi rakyat diarahkan kepada usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa antara pemerintah dan rakyat, menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat secara musyawarah, serta peradilan merupakan sarana terakhir dalam usaha menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan rakyat.³⁰¹ Terlebih agar peraturan-peraturan yang dibuat itu tidak berdampak menimbulkan kerugian yang luas, maka yang dilakukan adalah melalui pendekatan yang bersifat administratif melalui *executive review*. Selain itu, jika tindakan administratif itu ternyata menimbulkan ketidakpuasan atau pertentangan, juga disediakan pendekatan lain yaitu upaya hukum melalui *judicial review*.³⁰² Oleh karenanya, maka upaya yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok apabila tata tertib sekolah itu dipandang telah menimbulkan kerugian dan/atau melanggar hak-hak subjektif siswa sehingga menyebabkan terjadinya ketidakadilan adalah dengan mengajukan *executive review* kepada Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok atau mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

³⁰¹ Iskatinah, *Pelaksanaan Hukum Administrasi Negara... op.cit.*

³⁰² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... op.cit.*, hlm 41.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari pembahasan di atas, sekaligus sebagai jawaban atas rumusan masalah yang telah diajukan sebelumnya, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dasar wewenang dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok yang berisi tentang sanksi pengembalian siswi hamil kepada orang tua adalah bersumber pada atribusi yang berasal dari *delegated legislator*. Perolehan wewenang secara atribusi yang berasal dari *delegated legislator* ini disebabkan karena kewenangan untuk membuat tata tertib sekolah diperoleh secara langsung dari redaksi pasal yang secara eksplisit (harfiah) tertulis dalam peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 52 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang menyatakan bahwa, “setiap satuan pendidikan (sekolah) harus memiliki tata tertib.”

Kemudian sifat wewenang pemerintahan dalam pembuatan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tersebut adalah bersifat bebas. Pasal 52 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan hanya menyebutkan bahwa, “pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) butir g ditetapkan oleh kepala satuan pendidikan setelah mempertimbangkan masukan dari rapat dewan pendidik

dan komite sekolah/madrasah.” Hal ini tidak kemudian berarti bahwa wewenang pemerintahan tersebut bersifat terikat. Pengaturan Pasal ini hanya berisi ketentuan umum tentang cara pembuatan tata tertib sekolah yang harus ditetapkan oleh kepala satuan pendidikan setelah mempertimbangkan masukan dari rapat dewan pendidik dan komite sekolah/madrasah. Namun, terhadap materi apa saja yang seharusnya diatur dan materi apa saja yang tidak boleh diatur, tidak ditentukan secara jelas dalam Peraturan Pemerintah ini. Adanya kemungkinan terhadap masih dapat timbulnya interpretasi yang demikian inilah yang kemudian disebut sebagai wewenang pemerintahan yang bersifat bebas.

2. Tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok tetap mempunyai kekuatan mengikat, walaupun tata tertib sekolah tersebut merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seperti halnya yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa, “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Dengan demikian, maka tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok memiliki kekuatan hukum mengikat karena dibentuk oleh lembaga

sekolah dan diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan berdasarkan wewenang atribusi yang sah. Oleh karenanya, tata tertib sekolah itu memiliki kekuatan mengikat dan harus dipatuhi oleh semua siswa/siswi SMA Negeri 1 Depok Sleman dan pelanggaran atas ketentuan ini akan berakibat pada adanya penjatuhan sanksi yang secara eksplisit juga telah diatur dalam tata tertib sekolah tersebut.

3. Tata tertib sekolah merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karenanya, maka upaya yang dapat dilakukan untuk membatalkan tata tertib sekolah SMA Negeri 1 Depok apabila tata tertib sekolah itu dipandang telah menimbulkan kerugian dan/atau melanggar hak-hak subjektif siswa sehingga menyebabkan terjadinya ketidakadilan adalah dengan mengajukan *executive review* kepada Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok atau mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

B. Saran

Dari kesimpulan sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka tersimpul beberapa saran yakni sebagai berikut:

1. Saran ini ditujukan kepada Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok dan Kepala Bidang Pembinaan Kurikulum dan Kesiswaan Dinas Pendidikan Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Sleman, bahwa judul tata tertib sekolah

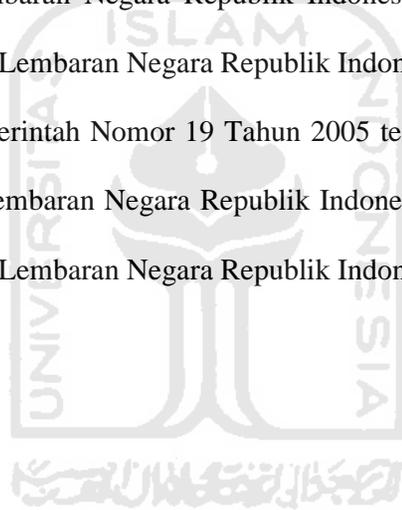
tersebut sebaiknya tidak menggunakan istilah “Keputusan Kepala Sekolah”, tetapi menggunakan istilah Peraturan Sekolah SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok. Hal ini dimaksudkan agar dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan tidak menimbulkan kerancuan di dalam pemakaian istilah, sekaligus juga untuk memberikan bentuk yang berbeda dengan apa disebut sebagai “Keputusan Kepala Sekolah” sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*). Terlebih, pembedaan yang demikian adalah untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam memahami jika keduanya memang berbeda, berikut dengan upaya hukum untuk melawannya yang juga berbeda mekanismenya.

2. Saran ini ditujukan kepada Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Depok, bahwa terhadap tindakan SMA Negeri 1 Depok dalam pembuatan tata tertib sekolah dengan cara menyalin (*meng-copy paste*) dasar hukum tersebut seharusnya tidak perlu untuk dilakukan. Pencantuman dasar hukum itu seharusnya adalah dasar hukum yang memang benar-benar digunakan sebagai dasar dalam pembuatan tata tertib sekolah tersebut. Hal ini juga sebagaimana yang telah diuraikan dalam pembahasan, bahwa pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan mutlak diperlukan adanya Peraturan Perundang-undangan lain yang memiliki hierarki yang lebih tinggi yang digunakan sebagai peraturan dasarnya. Peraturan dasar ini berisi tentang kewenangan bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu, pencantuman dasar hukum dalam tata tertib sekolah yang

demikian juga dimaksudkan agar atas tindakan sekolah dalam pembuatan tata tertib sekolah tersebut, memenuhi asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karenanya, berikut ini disajikan peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan oleh SMA Negeri 1 Depok sebagai dasar hukum di dalam merumuskan pembuatan tata tertib sekolah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496).



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1984.
- Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam, Edisi Kedua*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Ahmad Hanafi, *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*, PT Bulan Bintang, Jakarta, 1989.
- Akhmad Sudrajat, *Mengatasi Masalah Siswa melalui Layanan Konseling Individual*, Paramitra Publishing, Yogyakarta, 2011.
- Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Offset Alumni, Bandung, 1985.
- Eko Riyadi, Knut D., dan Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), Yogyakarta, 2008.
- Harun Alrasid, *Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press, Jakarta, 2007.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010.
- _____, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- _____, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007.

- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Muntoha, *Fiqh Siyasah*, Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, 1998.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- R. Subekti, *Kekuasaan Mahkamah Agung R.I.*, Alumni, Bandung, 1980.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2009.
- Tim Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi S-1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Panduan Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011.
- Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

B. Jurnal, Makalah, Karya Ilmiah

- Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Atas Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional, *Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Penyimpangan Perilaku Siswa SMA, Edisi 1*, Jakarta, 2009.

Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Atas Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional, *Pedoman Pembinaan Kesiswaan Tingkat SMA, Edisi 1*, Jakarta, 2009.

Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 2, April 2010.

Keputusan Kepala SMA Negeri 1 Depok Nomor : 442/141/SMA.01-Dpk/2011 tentang Tata Tertib Siswa SMA Negeri 1 Depok.

Pusdiklat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Pusdiklat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 57 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Sekolah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 24/PUU-VIII/2010, Bagian Fakta Yang Dialami Pemohon Angka 8.

D. Data Elektronik

Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional, *Dimensi Kompetensi Supervisi Manajerial (Bahan Belajar Mandiri Kelompok Kerja Pengawas Sekolah)*, hlm. 28-29, dalam <http://www.slideshare.net/NASuprawoto/kompetensi-supervisi-manajerial-kkps-3>, di akses tanggal 14 Februari 2012.

Instansi Pemerintah ataukah Instansi Negara, dalam [http://home.snafu.de/watchin/020 Pemerintah%20Bukanlah%20Negara Instansi%20Negara-2.pdf](http://home.snafu.de/watchin/020%20Pemerintah%20Bukanlah%20Negara%20Instansi%20Negara-2.pdf)., di akses tanggal 2 November 2011.

Iskatrinah, *Pelaksanaan Hukum Administrasi Negara*, dalam <http://kunami.wordpress.com/2007/11/06/pelaksanaan-fungsi-hukum-administrasi-negara/>, di akses tanggal 6 Februari 2012.

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Standardisasi Nasional, *Regulasi dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia beserta Asas-asas Pembentukannya*, dalam http://jdih.bsn.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=60:regulasi&catid=36:info-hukum&Itemid=59, di akses tanggal 10 Januari 2012.

Kepala Satuan Pendidikan, dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Tenaga_kependidikan, di akses tanggal 29 Januari 2012.

Pengertian Tata Tertib, dalam <http://starawaji.wordpress.com/2009/05/11/pengertian-tata-tertib/>, di akses tanggal 7 Desember 2011.

Perlindungan Hukum dalam Hukum Adminisrasi Negara, dalam <http://www.scribd.com/doc/59511022/Perlindungan-Hkm>, di akses tanggal 6 Februari 2012.

PKN Kelas V "Menaati Peraturan Perundang-undangan" Semester 1, dalam <http://blog.unnes.ac.id/pgsdhasbi/2011/10/27/pkn-kelas-v-%E2%80%9Cmenaati-peraturan-perundang-undangan%E2%80%9D-smstr-1/>, di akses tanggal 10 Januari 2012.

Prinsip Pembagian Kekuasaan dalam Islam, dalam <http://almazharians.blogspot.com/2010/12/teori-pemisahan-kekuasaan-dalam-islam.html>, di akses tanggal 1 Desember 2011.

R. Septyarto Priandono, *Eksekutif Review Terhadap Peraturan Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, dalam <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/34-skripsi/319-eksekutif-review-terhadap-peraturan-daerah-pasca-uu-nomor-12-tahun-2011>, di akses tanggal 9 Februari 2012.

Skripsi revisi 1 tentang pengelolaan barang milik daerah kota Jambi, dalam <http://pank5fh.blogspot.com/>, di akses tanggal 19 Oktober 2011.

Tata Tertib Sekolah sebagai Sarana Pendidikan Moral di Sekolah Menengah Atas (SMA) Santo Yohanes Ketapang, dalam [http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=instruksi%20direktur%20jenderal%20pendidikan%20dasar%20dan%20menengah%20tentang%20peningkatan%20tata%20tertib%20sekolah&source=web&cd=26&ved=0CDYQFjAFOBQ&url=http%3A%2F%2Flambosetungkung.weebly.com%2Fuploads%2F4%2F1%2F2%2F4%2F4124636%2Fkarya_ilmiah_2.docx&ei=LJgCT9SAIoKsrAeB0bzdW&usg=AFQjCNGXcoJyyWU2XHg_PR4IAAEBjHm2eA&cad=rja](http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=instruksi%20direktur%20jenderal%20pendidikan%20dasar%20dan%20menengah%20tentang%20peningkatan%20tata%20tertib%20sekolah&source=web&cd=26&ved=0CDYQFjAFOBQ&url=http%3A%2F%2Flambosetungkung.weebly.com%2Fuploads%2F4%2F1%2F2%2F4%2F4124636%2Fkarya_ilmiah_2.docx&ei=LJgCT9SAIoKsrAeB0bzdW&usg=AFQjCNGXcoJyyWU2XHg_PR4IAAEBjHm2eA&cad=rjahttp://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=instruksi%20direktur%20jenderal%20pendidikan%20dasar%20dan%20menengah%20tentang%20peningkatan%20tata%20tertib%20sekolah&source=web&cd=26&ved=0CDYQFjAFOBQ&url=http%3A%2F%2Flambosetungkung.weebly.com%2Fuploads%2F4%2F1%2F2%2F4%2F4124636%2Fkarya_ilmiah_2.docx&ei=LJgCT9SAIoKsrAeB0bzdW&usg=AFQjCNGXcoJyyWU2XHg_PR4IAAEBjHm2eA&cad=rjav), di akses tanggal 3 Januari 2012.

TEMPO Interaktif. *Tunggu Kelulusan, Siswi SMA Dikeluarkan Karena Hamil*, dalam <http://www.tempo.co.id/hg/nusa/jawamadura/2007/05/10/brk,20070510-99825.id.html>, di akses tanggal 17 Oktober 2011.

Teori Kewenangan, dalam <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, di akses tanggal 17 November 2011.

Wewenang Mahkamah Agung, dalam <http://jakarta45.wordpress.com/2009/07/30/wewenang-ma-dalam-uji-material>, di akses tanggal 17 Januari 2012.

Vanettya Mursita S, dalam <http://www.docstoc.com/docs/14293113/makalah-hukun-tata-negara>, di akses tanggal 16 Februari 2012.

Yahoo Answers, *Arti Dasar Hukum*, dalam <http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20081127233451AA4U> Q4a, di akses tanggal 26 Desember 2011.

E. Kamus

Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Widya Karya, Semarang, 2011.

