

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengadilan Tata Usaha Negara**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan sebuah lembaga peradilan dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di ibukota kabupaten atau kota. Sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi untuk memeriksa, memutuskan, menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk melalui keputusan presiden dengan wilayah hukum meliputi kabupaten atau kota. Susunan Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi pimpinan (Ketua PTUN dan Wakil ketua PTUN) Hakim anggota, Panitera dan sekretaris.

Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara diketahui bahwa susunan pengadilan Tata Usaha Negara adalah pimpinan, hakim anggota, panitera, dan sekretaris. Susunan tersebut sama halnya dengan susunan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Beda dengan susunan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama, di Pengadilan TUN tidak ada juru sita.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Data rental, judul blog hukum acara peradilan tata usaha Negara, ,  
web:[http://datarental.blogspot.com / 2008/04/ hukum-acara-peradilan-tata-usaha-negara.html](http://datarental.blogspot.com/2008/04/hukum-acara-peradilan-tata-usaha-negara.html)  
diakses tanggal 10 desember 2014

### 1. Pimpinan

Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 pimpinan PTUN terdiri dari seorang ketua dan wakil ketua, pada dasarnya ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk ketua dan wakil ketua adalah sama dengan Pengadilan-Pengadilan lain terutama Pengadilan Negeri. Begitu pula dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Mengenai pengangkatan dan pemberhentian jabatan ketua dan wakil ketua, baik pengadilan TUN ataupun Pengadilan Tinggi TUN berada di tangan Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Mahkamah Agung.

### 2. Hakim Anggota

Secara umum ketentuan yang berkaitan dengan hakim anggota pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah sama dengan Hakim Pengadilan Negeri. Begitu juga halnya dengan persyaratan pengangkatan hakim tinggi dalam pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, pada pokoknya sama dengan persyaratan pengangkatan hakim tinggi yang ada di dalam lingkungan peradilan umum.

### 3. Panitera

Pada umumnya susunan kepaniteraan pengadilan TUN adalah sama dengan susunan kepaniteraan di dalam peradilan umum. Sedangkan untuk Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ketentuan umum mengenai panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tidak jauh berbeda dengan ketentuan umum panitera di pengadilan tinggi dalam lingkungan Peradilan Umum.

#### 4. Sekretaris

Sama halnya dengan lingkungan peradilan lain, sesuai dengan pasal 40 dan 41 undang-undang PTUN, disana ditentukan bahwa jabatan sekretaris Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dirangkap oleh panitera yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh wakil sekretaris. Mengenai ketentuan umum lainnya tidak jauh berbeda dengan peradilan umum.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang diantaranya:

1. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding
2. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan TUN di dalam daerah hukumnya
3. Bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa tata usaha Negara

### **2.2 Asas-Asas Dalam Peradilan Tata Usaha Negara**

Asas-asas dalam peradilan tata usaha negara adalah sebagai berikut:

1. asas praduga *rechmatig*, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap benar *rechmatig* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang digugat
2. asas pembuktian bebas hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1865 BW. Asas ini dianut

pasal 107 UU no 5/1986, kemudian dibatasi dengan ketentuan pada pasal 100 UU 5/1986;

3. asas keaktifan hakim(*dominus litis*), keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak yg tidak seimbang. Pihak tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang tentu menguasai betul peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan atau dasar dikeluarkannya keputusan yg digugat, sedangkan pihak penggugat adalah orang perorang atau badan hukum perdata yang dalam posisi lemah, karna belm tentu mereka mengetahui betul peraturan perundang-undangan yang dijadikan sumber untuk dikeluarkannya keputusan yang diugut;
4. asas putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan mengikat (arga omnes) sengketa tata usaha negara adalah sengketa diranah hukum publik, yang tentu akibat hukum yang timbul dari putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, akan mengikat tidak hanya para pihak yang bersengketa namun berdasarkan asas putusan tersebut akan mengikat siapa saja.

Menurut indroharto untuk melakukan kontrol terhadap tindakan pemerintah dalam bidang hukum publik harus memperhatikan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. sifat atau karakteristik dari suatu keputusan tata usaha negara yang selalu mengandung asas praesumpito *tustae causa*, yaiyu suatu keputusan tata usaha negara harus dianggap sah selama belum

---

<sup>2</sup>Indraharto,1993,Peradilan Tata Usaha Negara, cv mulia sari, jakarta,hlm 43

dibuktikan sebaliknya sehingga pada prinsipnya harus selalu dapat segera dilaksanakan.

2. Asas perlindungan terhadap kepentingan umum dan public yang menonjol disamping perlindungan terhadap individu.
3. Asas self respect atau self obidance dari aparaturnya terhadap putusan-putusan peradilan administrasi . karna tidak dikenal adanya upaya pemaksa yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata

Dengan asas dan ciri ini menjadi sangat penting untuk diketahui oleh siapapun yang berkeinginan mengajukan gugatan ke ptun agar dalam mengajukan gugatan tepat dan menghasilkan putusan yang diharapkan.

### **2.3 Dasar Hukum Peradilan Tata Usaha Negara**

UU No. 14 tahun 1970 tentang ketentuan pokok kekuasaan kehakiman jo. UU No. 35 tahun 1999 pasal 10 menentukan adanya 4 lingkungan peradilan, yaitu:

1. Peradilan Umum
2. Peradilan Agama
3. Peradilan Militer
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Masing-masing lingkungan peradilan memiliki wewenang mengadili dan meliputi badan-badan peradilan tingkat I dan tingkat II yang semuanya berpundak ke makamah agung.<sup>3</sup>

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 10 UU No. 14/1970 maka setelah melalui proses panjang pada tanggal 29 desember 1986 dibentuk UU No. 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara (LN 1986 No 77 dan TLN No. 3344). Setelah sempat tidurkan 5 tahun sejak diundangkan, UU No. 5 Tahun 1986 baru diterapkan secara efektif setelah dikeluarkannya peraturan pemerintah No. 7 tahun 1991 tentang penerapan UU No. 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara (LN 1991 No 8) pada tanggal 14 januari 1991.

UU No. 5 Tahun 1986 di antaranya mengatur mengenai kekuasaan kehakiman di lingkungan PTUN, hukum acara yang dipergunakan dalam proses acara pemeriksaan tingkat banding. Sedangkan upaya kasasi dan peninjauan kembali diatur dalam UU No 14 tahun 1985 tentang makamah agung. Beberapa ketentuan lain yang dipergunakan untuk melengkapi UU No. 5 pelaksanaannya pada peradilan tata usaha negara, keputusan menteri keuangan RI No. 1129/kkm.01/1991 tentang tata cara pembayaran ganti rugi dan tata cara pelaksanaannya pada peradilan tata usaha negara, keputusan mentri keuangan RI No. 1129/kkm.01/1991 tentang cara pembayaran ganti rugi pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara. SEMA No. 1 tahun 1991 tentang petunjuk pelaksanaan ketentuan peralihan undang-undang nomor ketentuan dalam undang-

---

<sup>3</sup>W. Riawan Tjandra, 1999, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, yogyakarta. Unuversitas atma jaya, hal 5

undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara juklak MA No. 051/Td.TUN/III/1992. Juklak MA No. 052/Td.TUN/III/1992 dan lain-lain.

Diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 Pasal 24 Ayat (2) bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah makamah agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer. Lingkungan peradilan tata usaha negara dan sebuah makamah konstitusi.

Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. PTUN sebagai salah satu lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang berada dibawah makamah agung. Diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004. Alasan perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 karna dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan demi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan menegakkan hukum dan keadilan.<sup>4</sup>

#### **2.4 Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara**

---

<sup>4</sup> <http://raja1987.blogspot.com/2008/11/perbandingan-disertai-analisis-undang.html> dikutip tanggal 10 desember 2014

Didefinisikan oleh UU No. 5 Tahun 1986 bahwa Tata usaha negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintah baik dipusat maupun didaerah (pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1986).

Urusan pemerintahan yang dimaksud ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Philipus hadjon tampaknya kurang sependapat dengan konstruksi definisi istilah tersebut. Pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar “freies ermessen” dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas oleh undang-undang. Dalam kaitannya dengan KTUN, disamping keputusan pelaksanaan (excecutive dicion dan gebonden beschikking) ada juga dengan keputusan bebas (discreatinory decision atau vrije beschikking). Dengan demikian kalau pengertian tata usaha negara negara diartikan sebagai urusan pemerintahan maka urusan pemerintahan tidak hanya meliputi kegiatan yang bersifat eksekutif saja.

Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-ndangan yang berlaku. Keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> R wiyono, hukum acara peradilan tata usaha Negara. Sinar grafika, 2008. Jakarta hlm 18



Sengketa tata usaha 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 didaerah. sebagai akibat dikeluarkannya keputusan keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>6</sup>

Dikeluarkannya KTUN bisa saja menimbulkan sengketa yakni antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun didaerah. Sengketa TUN ini juga termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.<sup>7</sup>

Dalam hal ini ada orang atau badan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara, orang atau badan hukum perdata tersebut dapat mengajukan gugatan tertulis Kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat. Apabila tergugat lebih dari satu badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum pengadilan, gugatan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau pejabat tata usaha negara

Atau apabila tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke

---

<sup>6</sup> Rochmat soemitro, peradilan tta usaha Negara, refika aditama, 1998, bandung 06

<sup>7</sup> Hanif nurcholis, teori dan praktik pemerintahan dan otonomi daerah, grasindo, 2010. Jakarta hlm .340.

pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepengadilan yang bersangkutan.

Selain itu dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa tata usaha negara yang bersangkutan yang diatur dengan peraturan pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat sedangkan apabila penggugat dan tergugat berkedudukan diluar negeri, gugatan diajukan kepada pengadilan di jakarta.

Gugatan yang diajukan berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau direhabilitasi. Dan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan tersebut adalah:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang berlaku
2. Badan atau pejabat tata usaha Negara telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain daripada yang dimaksudkan

Patut diperhatikan bahwa gugatan hanya dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara.<sup>8</sup>

Pada dasarnya pengajuan gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara serta tindakan

---

<sup>8</sup> Rochmat soemitro, OpCit, hal 9

badan atau pejabat tata usaha negarayang digugat. Tapi, penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan tata usaha negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa tata usaha negara sedang berjalan. Sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Permohonan penundaan pelaksanaan ktun tersebut dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.

Dalam hal bersama gugatan diajukan pula permohonan penundaan pelaksanaan KTUN, permohonan dapat dikabulkan apabila hanya terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika keputusan tata usaha negara tersebut tetap dilaksanakan. Dan permohonan tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut. Pemeriksaan di PTUN adalah terbuka untuk umum kecuali sengketa yang disidangkan menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum.

Menurut UU No. 5 Tahun 1986, Sengketa Tata Usaha Negara itu selalu merupakan akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karna itu pengertian tentang apa yang dimaksud dengan dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut UU No. 5 Tahun 1986 adalah sangat penting untuk dipahami, karna dengan memberikan pengertian yang lain tentang apa yang dimaksud Dengan Keputusan Tata Usaha Negara, akan mempunyai akibat memberikan pengertian yang salah tentang apa yang dimaksud Sengketa Tata Usaha Negara

Apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut UU No. 5 Tahun 1986 terdapat dalam pasal 1 angka 3 yang menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, akan ditemukan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Penetapan tertulis
2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan
4. Bersifat konkret, individual dan final
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata<sup>9</sup>

## **2.5 Pengertian Dan Peranan Kepala Sekolah**

Kepala sekolah adalah guru yang mendapat tugas tambahan sebagai kepala sekolah. Meskipun sebagai guru yang mendapat tugas tambahan kepala sekolah

---

<sup>9</sup> Ridwan hr, hukum administrasi Negara, pt raja grafindo persada, Jakarta, 2011. hal 145

merupakan orang yang paling bertanggung jawab terhadap aplikasi prinsip-prinsip administrasi pendidikan yang inovatif di sekolah.<sup>10</sup>

Sebagai orang yang mendapat tugas tambahan berarti tugas pokok kepala sekolah tersebut adalah guru yaitu sebagai tenaga pengajar dan pendidik, di sini berarti dalam suatu sekolah seorang kepala sekolah harus mempunyai tugas sebagai seorang guru yang melaksanakan atau memberikan pelajaran atau mengajar bidang studi tertentu atau memberikan bimbingan. Berarti kepala sekolah menduduki dua fungsi yaitu sebagai tenaga kependidikan dan tenaga pendidik.

Kepala sekolah merupakan salah satu komponen pendidikan yang paling berperan dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Kepala sekolah harus memiliki visi dan misi, serta strategi manajemen pendidikan secara utuh dan berorientasi kepada mutu. Strategi ini dikenal dengan Manajemen Mutu Terpadu (MMT), strategi merupakan usaha sistematis dan terkoordinasi untuk secara terus-menerus memperbaiki kualitas layanan sehingga fokusnya diarahkan ke pelanggan dalam hal ini peserta didik, orangtua peserta didik, guru, karyawan, pemerintah dan masyarakat.

Paradigma pendidikan yang memberikan kewenangan luas kepada sekolah dalam mengembangkan berbagai potensinya memerlukan peningkatan kemampuan kepala sekolah dalam berbagai aspek manajerialnya, agar dapat mencapai tujuan sesuai dengan visi dan misi yang diemban sekolahnya. Pengembangan profesionalisme kepala sekolah merupakan tugas dan wewenang para pengawas

---

<sup>10</sup>.E.Mulyasa, 2007. *Menjadi Kepala Sekolah Profesional*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset, hlm 24-25

yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Pendidikan Nasional.<sup>11</sup>

Peningkatan mutu pendidikan melalui kemandirian dan inisiatif sekolah dalam mengelola dan memberdayakan sumber daya yang tersedia akan terwujud dengan baik apabila didukung secara optimal peranan kepala sekolah dalam meningkatkan kinerja guru.<sup>12</sup> Adapun dalam administrator kepala sekolah sangat menentukan baik dalam hal perencanaan dan pengesahan segala macam bentuk administrasi sekolah, sedangkan dalam hal supervisor kepala sekolah sangat menentukan segala arah kebijakan yang berkaitan dengan supervisi di sekolah

Peran kepala sekolah sebagai administrator, memiliki dua tugas utama. Pertama, sebagai pengendali struktur organisasi, yaitu mengendalikan bagaimana cara pelaporan dengan siapa tugas tersebut harus dikerjakan dan dengan siapa berinteraksi dalam mengerjakan tugas tersebut. Kedua, melaksanakan administrasi substansi yang mencakup administrasi kurikulum, kesiswaan, keuangan, sarana hubungan masyarakat dan administarsi umum. Peran kepala sekolah sebagai supervisor, berkewajiban untuk memberikan pembinaan atau bimbingan kepada para guru dan tenaga kependidikan serta administrasi lainnya. Namun, sebelum memberikan pembinaan dan bimbingan kepada orang lain maka kepala sekolah harus membina dirinya sendiri, sebagai supervisor ia harus meneliti, mencari dan menentukan syarat-syarat mana saja yang diperlukan bagi kemajuan sekolahnya.

---

<sup>11</sup> E. Mulyasa, *Ibid*, hlm 26-37

<sup>12</sup> Baharudin, Yusuk, 1998. *Administrasi Pendidikan*, Bandung : Pustaka Setia, hlm. 33

## **2.6 Syarat-Syarat Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Sekolah**

Pengangkatan seorang guru untuk menjadi seorang kepala sekolah telah diatur didalam Pasal 2 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah menegaskan bahwa seorang guru tersebut jika akan diangkat menjadi kepala sekolah harus memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus yang telah diatur didalam PERMENDIKNAS BAB II Pasal 2. Persyaratan umum sebagaimana dimaksud yaitu:

- a. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Memiliki kualifikasi akademik paling rendah sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan atau non kependidikan perguruan tinggi yang terakreditasi.
- c. Berusia setinggi-tingginya 56 tahun pada waktu pengangkatan pertama sebagai kepala sekolah/madrasah.
- d. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan surat keterangan dari dokter pemerintah.
- e. Tidak pernah dikenakan hukuman disiplin sedang dan/atau berat sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- f. Memiliki sertifikat pendidik.
- g. Pengalaman mengajar sekurang-kurangnya lima (5) tahun menurut jenis dan jenjang sekolah/madrasah masing-masing, kecuali di taman kanak-kanak atau raudhatul athfal/taman kanak-kanak luar biasa (TK/RA/TKLB) memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya tiga (3) tahun.

Persyaratan khusus guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah meliputi:

- a. Berstatus sebagai guru pada jenis atau jenjang sekolah/madrasah yang sesuai dengan sekolah/madrasah tempat yang bersangkutan akan diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah.
- b. Memiliki sertifikat kepala sekolah/madrasah pada jenis dan jenjang yang sesuai dengan pengalamannya sebagai pendidik yang diterbitkan oleh lembaga yang ditunjuk dan ditetapkan Direktur Jenderal.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 tahun 2010 adalah aturan yang mengatur tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah/madrasah. Permendiknas ini sekaligus sebagai pengganti Kepmendiknas Nomor 162 tahun 2003 tentang pedoman penugasan guru sebagai kepala sekolah. Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 memuat 10 Bab dan 20 pasal. Dalam Permendiknas tersebut diatur tentang tata cara penyiapan, pengangkatan, masa tugas dan pemutasian kepala sekolah/madrasah.

Dalam Permendiknas diatur dengan tegas mencantumkan persyaratan untuk seorang guru yang dapat ditugaskan sebagai kepala sekolah/ madrasah. Begitu juga tentang aturan pengangkatan kepala sekolah/madrasah yang lebih tegas diberikan bila dibandingkan dengan Kepmendiknas Nomor 162 Tahun 2003. Masa tugas dan masa berakhirnya tugas kepala sekolah diatur lebih rinci dan lebih jelas. Begitu juga selama menjabat tugas kepala sekolah, tentang tuntutan penembangan keprofesian yang harus dilaksanakan oleh kepala sekolah/ madrasah selama menjabat menjadi kepala sekolah/madrasah.



Pemutasian atau pemberhentian kepala sekolah selama ini merupakan suatu masalah yang paling krusial dalam dunia pendidikan di setiap daerah kabupaten/kota. Permendiknas Nomor 20 tahun 2010, BAB VIII mengatur secara tegas tentang mutasi dan pemberhentian tugas guru sebagai kepala sekolah/madrasah.

Pasal 13 menyatakan, seorang kepala sekolah/madrasah dapat dimutasikan setelah melaksanakan masa tugas dalam 1 (satu) sekolah/madrasah sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun. Artinya, seorang kepala sekolah/madrasah baru boleh dilakukan mutasi terhadapnya bila dia telah bertugas selama 2 (dua) tahun di sekolah tersebut. Bila waktu 2 (dua) tahun tersebut belum terjadi kepala sekolah/madrasah bersangkutan tidak boleh dimutasikan.

Begitu juga dengan pemberhentian dari penugasan kepala sekolah/madrasah lebih lanjut diatur dalam pasal 14. Pasal 14 pada ayat 1 mencantumkan ketentuan seorang kepala sekolah/ madrasah yang dapat diberhentikan dari jabatannya.

Ketentuan tersebut adalah:

1. Berdasarkan permohonan sendiri
2. Berakhirnya masa penugasan (seperti yang diatur dalam pasal 10)
3. Telah mencapai batas usia pensiun jabatan fungsional guru
4. Diangkat pada jabatan lain
5. Sedang dikenakan hukuman disiplin sedang atau berat
6. Mempunyai kinerja kurang dalam melaksanakan tugas seperti yang diatur dalam pasal 12
7. Berhalangan tetap

8. Menjalani tugas belajar sekurang-kurangnya selama 6 (enam) bulan
9. Meninggal dunia

Selama ini, dengan alasan otonomi daerah penugasan guru sebagai kepala sekolah (baik mutasi maupun pemberhentian) masing-masing daerah membuat aturan sendiri sehingga terkesan seakan-seakan penugasan guru sebagai kepala sekolah suka-sukanya orang yang menentukan.

Keluarnya Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 akan dapat menghilangkan kesan-kesan negatif dalam pemutasian/pengangkatan untuk penugasan guru sebagai kepala sekolah/madrasah di setiap daerah kabupaten/kota. Untuk itu Pemerintah daerah kabupaten/kota tentunya dituntut untuk dapat melaksanakan Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 ini secara konsisten.

Pertanyaannya, apakah pengangkatan, pemberhentian atau pemutasian kepala sekolah yang telah dilakukan kabupaten/kota sejak bulan November 2010 sampai sekarang sudah mengacu kepada Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010? Bila jawabannya belum, hendaknya pejabat yang berwenang dengan legowo mengkaji ulang tentang pengangkatan, pemberhentian dan pemutasian yang telah dilakukan.

Sesuai dengan hirarki tata perundang-undangan NKRI, aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Artinya, jika pemberhentian, pengangkatan, dan pemutasian kepala sekolah/madrasah yang telah dilakukan tidak sejalan dengan Permendiknas berarti keputusan yang telah dikeluarkan oleh daerah bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, yaitu

Peraturan Menteri. Dan Otonomi Daerah bukan berarti menghalalkan peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.<sup>13</sup>

## **2.7 Perlindungan Hukum Bagi Pihak Yang Dirugikan Akibat Putusan TUN**

Pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dinyatakan bahwa: orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau direhabilitasi.

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

1. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
2. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Ada dua hal penting yang menjadi perhatian dalam sengketa TUN, Yaitu adanya kepentingan bagi seseorang atau badan hukum perdata terhadap obyek keputusan TUN; dan adanya bentuk kerugian yang diderita oleh orang atau badan hukum perdata. Kata kepentingan dalam kamus besar bahasa indonesia diartikan sebagai keperluan atau kebutuhan. Apabila dikaitkan dengan sengketa hukum maka kepentingan yang dimaksud dalam pasal 53 ayat (1) diartikan sebagai hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum perdata. Pemberian makna kepentingan

---

<sup>13</sup> <http://labiah.wordpress.com/2011/03/15/permendiknas-nomor-28-tahun-2010/> Dikutip tanggal 6 desember 2014

sebagai hak adalah terkait dengan penjelasan dalam pasal tersebut bahwa, hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Sebagai subyek hukum, maka seseorang atau badan hukum perdata berkedudukan sebagai pendukung hak dan kewajiban. Jadi yang dimaksud dengan kepentingan dalam pasal 53 ayat (1) adalah hak yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum perdata.

Seseorang atau badan hukum perdata mengajukan gugatan ke PTUN karna merasa haknya dirugikan oleh adanya KTUN merupakan syarat keharusan dalam mengajukan gugatan. Pihak yang menggugat harus menunjukkan bahwa ada satu hak yang dirugikan oleh dikeluarkannya suatu keputusan TUN. Kerugian yang menimpa hak hak seseorang atau badan hukum privat dapat bersifat materil, inmateril, individu maupun kolektif. Orang atau badan hukum privat yang kepentingannya dirugikan menurut indraharto digolongkan dalam 3 kelompok, yaitu; orang-orang atau badan hukum perdata sebagai alamat yang dituju oleh suatu keputusan TUN; orang-orang atau badan hukum perdata yang disebut sebagai pihak ketiga dan badan TUN yang lain.

Kepentingan (hak) dalam hubungannya dengan keputusan TUN yaitu seseorang yang harus dapat menunjukkan bahwa keputusan TUN yang digugat itu merugikan dirinya secara langsung. Hanya keputusan TUN yang menimbulkan akibat hukum yang dikehendaki oleh badan atau pejabat TUN yang mengeluarkannya saja yang mempunyai arti untuk digugat.

Mengenai bentuk kerugian, apabila menelaah peraturan pemerintah nomor 43 tahun 1991 yang berbunyi bahwa, ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban tata usaha negara berdasarkan putusan pengadilan tata usaha negara karna adanya kerugian materiil yang diderita oleh penggugat. Ganti rugi dinyatakan dalam bentuk uang yang besarnya sekitar dua ratus lima puluh ribu hingga lima juta rupiah, dengan memperhatikan keadaan yang nyata