

yang dihadapi dalam melaksanakan pengawasan di SMAN Kota Pekanbaru berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 01/III/PB/2001 – 6 Tahun 2001.

6. Analisa Data.

Setelah penulis memperoleh data primer dan data sekunder, kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menyederhanakan data yang diperoleh dari lapangan ke dalam tabel kemudian diinterpretasikan. Dari kenyataan yang diperoleh berdasarkan tabel-tabel serta berdasarkan wawancara, kemudian dihubungkan dengan teori-teori.

7. Metode Penarikan Kesimpulan.

Metode penarikan kesimpulan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan cara deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari yang berbentuk umum ke bentuk khusus.

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Fungsi Pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara

Pengawasan dengan kata dasar awas yang berarti dapat melihat baik-baik sedangkan mengawasi artinya melihat dan memperhatikan (tingkah laku orang) dan mengamati dan menjaga baik-baik serta mengontrol. Pengawasan artinya penilikan dan penjagaan. Dalam kamus bahasa Indonesia ada terdapat pengertian macam-macam pengawasan antara lain :

1. Pengawasan Preventif Administrasi adalah pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok-pokok tertentu yang baru akan berlaku sesudah ada pengarahan pejabat yang berwenang.
2. Pengawasan Represif Administrasi adalah penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah oleh pejabat yang berwenang.
3. Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah.
4. Pengawasan melekat adalah pengawasan yang langsung melekat pada setiap tugas yang menjadi tanggung jawab setiap pejabat⁵³.

Sujamto dalam buku Jum Anggriani pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Philipus M. Hadjon dalam buku Ridwan HR pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Penegakan hukum dalam administrasi negara menurut Ten Berg seperti dikutip oleh Philipus Hadjon yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan

⁵³ Tim penyusun, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm.68

Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan. Menurut P.Nicolai dan kawan-kawan dalam buku Ridwan HR bahwa sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi :

1. Pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu.
2. Penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.

Dalam administrasi negara ada beberapa macam pengawasan, Paulus E. Lotulung mengemukakan jika ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol terhadap badan atau organ yang dikontrol, dapat dibedakan :

1. Kontrol Intern, berarti pengawasan itu dilakukan oleh badan secara organisatoris / struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri.
2. Kontrol Ekstern, berarti pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga – lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintahan.

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakan pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis, sebagai berikut :

1. Kontrol a-priori, adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah.
2. Kontrol a-posteriori, adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah.

Ditinjau dari segi objek yang diawasi terdiri dari dua yaitu :

1. Kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*), dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukum saja.
2. Kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*), dimaksudkan untuk menilai benar tidak perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatan⁵⁴.

Macam-macam pengawasan:

- a. Pengawasan langsung dan Pengawasan tidak langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang langsung dilakukan oleh pimpinan dengan mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri dan menerima laporan langsung dari pelaksana ditempat pekerjaan itu langsung. Sedangkan pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan mempelajari hasil dari laporan-laporan atau dokumen-dokumen yang diterima dari pelaksanaan baik secara lisan atau secara tulisan.

- b. Pengawasan Preventif, Pengawasan Represif, Pengawasan Umum.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum sebuah Perda diberlakukan atau ditetapkan. Menurut Sujamto dalam buku Jum Anggriani pengertian pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sejak masih menjadi rencana⁵⁵. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau suatu kegiatan itu dilaksanakan. Menurut Bagir Manan dalam Sujamto dalam buku Jum Anggriani yang dimaksud dengan pengawasan yang dimaksud dengan pengawasan represif adalah bersifat negatif artinya hanya sebagai reaksi atas suatu keputusan daerah yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan demikian tidak mempengaruhi kebebasan berprakarsa atau berinisiatif. Sedangkan pengawasan umum adalah merupakan satu bentuk

⁵⁴ *Ibid*, hlm.296-297

⁵⁵ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...,op.cit*, hlm.80.

atau cara untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, menurut Sujamto pengawasan umum adalah jenis pengawasan yang dilakukan Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin terselenggaranya Pemerintahan Daerah yang baik. Serta pengawasan umum tidak hanya mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah saja tetapi juga berlaku bagi pengawasan terhadap sasaran dan objek lain oleh semua perangkat-perangkat pengawasan yang ada.

c. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan dari dalam pengawasan intern dilakukan oleh pucuk pimpinan organisasi itu sendiri, tetapi biasanya lebih efektif, tugas pimpinan itu dapat didelegasikan kepada para pimpinan bidangnya masing-masing. Sedangkan pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atau petugas yang ditunjuk dari luar organisasi itu.

d. Pengawasan Positif

Pengawasan Positif adalah pengawasan yang berupa keputusan-keputusan badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarahan dan petunjuk-petunjuk kepada badan-badan yang lebih rendah.

Menurut intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989, macam-macam pengawasan :

1. Pengawasan melekat, adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahannya tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pengawasan fungsional, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern Pemerintah maupun ekstern pemerintah, baik dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pengawasan masyarakat, adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, yang disampaikan baik secara lisan ataupun secara tertulis kepada pemerintah berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan atau keluhan dan pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media baik elektronik maupun media massa.
4. Pengawasan Legislatif, adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijakan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan.

Pengawasan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah adalah dimaksudkan agar Daerah dapat melakukan tugas kewajibannya menyelenggarakan pemerintah daerah dengan sebaik-baiknya, sehingga kepentingan negara dan rakyat di daerah dapat terjamin⁵⁶. Pengawasan dan pembinaan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur⁵⁷.

Pengawasan merupakan bagian dari proses manajemen pemerintahan. Proses manajemen pemerintahan meliputi empat aspek yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan⁵⁸. Pengawasan merupakan proses

⁵⁶ *Ibid*, hlm.83

⁵⁷ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian...*, *op.cit*, hlm. 84

⁵⁸ Salamoen Soeharyo dan Nasril Effendi, *Sistem Penyelenggaraan...*, *op.cit*, hlm.70

kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan dilakukan oleh pengawas. Pengawas adalah orang yang mengawasi⁵⁹. Pengawas (pegawai yang telah ditunjuk) melakukan pengawasan (kontrol) sangat penting untuk penegakkan peraturan. Pegawai yang ditunjuk menjadi pengawas dapat melakukan penerangan-penerangan, penyuluhan-penyuluhan, anjuran-anjuran, peringatan dan nasehat untuk mencegah adanya pelanggaran suatu peraturan.

Tujuan pengawasan menurut Sujamto dalam buku Jum Anggriani adalah mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak dan bila terjadi penyimpangan maka akan mudah terkontrol dan cepat diperbaiki⁶⁰. Pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum sebagai suatu upaya preventif dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum sebagai upaya represif⁶¹. Pengawasan dari pegawai-pegawai yang telah ditunjuk ini sangat penting untuk penegakan peraturan. Selain pegawai-pegawai harus melakukan penerangan-penerangan, peringatan dan nasehat untuk mencegah terjadinya pelanggaran.

Pengawasan dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Sebagai suatu tindakan pencegahan, agar tidak terjadi suatu yang tidak diinginkan, jadi pengawasan itu tidak harus setelah terjadinya atau adanya dugaan akan terjadi suatu tindak pidana atau pelanggaran.

⁵⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, hlm.68

⁶⁰ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, op.cit, hlm.79

⁶¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, op.cit, hlm.297

2. Untuk mengetahui terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh administrasi negara. Untuk itulah dipekerjakan pegawai sebagai pengawas.

Kegunaan Pengawas:

1. Untuk mendukung penegakkan hukum.
2. Masyarakat dapat menilai bahwa penguasa memang sungguh-sungguh menegakkan peraturan perundang-undangan.
3. Para pegawai yang bertugas sebagai pengawas melakukan pengawasan dapat melalui penerangan (Penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan dan nasehat⁶².

Pengawasan sekolah penting karena merupakan mata rantai terakhir dan kunci dari proses manajemen karena merupakan nilai fungsi pengawasan sekolah terletak terutama pada hubungannya terhadap perencanaan dan kegiatan-kegiatan yang didelegasikan. Pengawasan dapat diartikan sebagai proses kegiatan monitoring untuk meyakinkan bahwa semua kegiatan organisasi terlaksana seperti yang direncanakan dan sekaligus juga merupakan kegiatan untuk mengoreksi dan memperbaiki bila ditemukan adanya penyimpangan yang akan mengganggu pencapaian tujuan⁶³.

Dalam proses pendidikan, pengawasan atau supervisi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya peningkatan prestasi belajar dan mutu sekolah. Pengawasan atau supervisi pendidikan tidak lain dari usaha memberikan layanan kepada stakeholder pendidikan, terutama kepada guru-guru baik secara individu maupun secara kelompok dalam usaha memperbaiki kualitas proses dan hasil pembelajaran. Pengawasan ditemukan situasi positif yang memungkinkan

⁶² Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.201

⁶³ <http://akhmadsudrajat.wordpress.com/2008/04/04/hakikat-pengawasan-sekolah> diakses tanggal 12 Februari 2017 Jam 10:WIB

tercapainya tujuan dengan baik, dan situasi negatif yang menghambat tercapainya tujuan. *Follow-up* supervisi adalah bimbingan atau nasehat dari pihak supervisor kepada guru-guru dan karyawan untuk lebih meningkatkan hasil dan menghilangkan semua hambatan dalam mencapai tujuan⁶⁴.

Pengawas satuan pendidikan adalah pejabat fungsional yang berkedudukan sebagai pelaksana teknis untuk melakukan pengawas pendidikan terhadap sejumlah sekolah tertentu yang ditunjuk atau ditetapkan dalam upaya meningkatkan kualitas proses dan hasil belajar atau bimbingan untuk mencapai tujuan pendidikan. Aktivitas pengawas sekolah adalah menilai dan membina penyelenggaraan pendidikan pada sejumlah satuan pendidikan atau sekolah tertentu baik negeri maupun swasta yang menjadi tanggung jawabnya.

Supervisi pendidikan diperlukan dalam proses pendidikan berdasarkan dua hal penting :

1. Perkembangan kurikulum merupakan gejala kemajuan pendidikan. Perkembangan tersebut sering menimbulkan perubahan-perubahan struktur maupun fungsi kurikulum. Pelaksanaan kurikulum tersebut memerlukan penyesuaian yang terus menerus dengan keadaan nyata di lapangan. Hal ini berarti guru-guru senantiasa harus berusaha mengembangkan kreativitasnya agar pendidikan berdasarkan kurikulum itu dapat dilaksanakan.
2. Pengembangan personal, pegawai atau karyawan senantiasa merupakan upaya yang terus menerus dalam suatu organisasi. Demikian pula dengan sekolah. Kepala sekolah, guru, tenaga tata usaha memerlukan peningkatan karier, pengetahuan dan keterampilan⁶⁵.

Menurut Glickman (1981) orientasi pembelajaran sebagai berikut :

⁶⁴ Herabudin, *Administrasi & Supervisi Pendidikan*, Pustaka Setia Bandung, 2009, hlm.197

⁶⁵ *Ibid*, hlm.199

1. Mendengar (*listening*), supervisor mendengarkan apa saja yang dikemukakan oleh guru yang ditemukan dapat berupa kelemahan, kesulitan, kesalahn, masalah dan apa saja yang dialami oleh guru.
2. Mengklarifikasi (*clarifying*), bahwa supervisor memperjelas mengenai apa yang dimaksud guru dengan menanyakan kepadanya.
3. Mendorong (*encouraging*), supervisor mendorong kepada guru agar guru mau mengemukakan kembali mengenai sesuatu hal yang dirasa belum jelas.
4. Mempresentasikan (*presenting*), supervisor mencoba mengemukakan persepsinya mengenai apa yang dimaksud oleh guru.
5. Memecahkan masalah (*problem solving*), supervisor bersama-sama dengan guru memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh guru.
6. Negosiasi (*negotiating*), negosiasi adalah berunding, supervisor dan guru membangun kesepakatan-kesepakatan mengenai tugas yang harus dilakukan masing-masing atau bersama-sama.
7. Mendemonstrasikan (*demonstrating*), bahwa supervisor melakukan demonstrasi tampilan tertentu dengan maksud agar dapat diamati dan ditirukan oleh guru.
8. Mengarahkan (*directing*), supervisor mengarahkan agar guru melakukan hal-hal tertentu.
9. Menstandarkan (*standardiation*) supervisor mengadakan penyesuaian-penyesuaian bersama dengan guru.
10. Memberikan penguatan (*reinforcing*), supervisor menggambarkan kondisi-kondisi yang menguntungkan bagi supervisi pembelajaran⁶⁶.

⁶⁶ Glickman dalam Ali Imron, *Supervisi Pembelajaran Tingkat Satuan Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm.73

Supervisi adalah melihat bagian mana dari kegiatan di sekolah yang masih negatif untuk diupayakan menjadi positif, dan melihat mana yang sudah positif untuk dapat ditingkatkan menjadi lebih positif lagi, yang penting adalah pembinaan. Dilihat dari kelahirannya supervisi berasal dari dua kata yaitu super dan vision dari bahasa Inggris. Super berarti di atas dan vision berarti melihat. Supervisi merupakan istilah yang dalam rumpun pengawasan tetapi sifatnya lebih manusiawi (human). Di dalam pelaksanaan supervisi, pelaksanaan bukan mencari-cari kesalahan tetapi lebih banyak mengandung unsur pembinaan, agar kondisi pekerjaan yang sedang disupervisi dapat diketahui kekurangannya (bukan semata-mata kekurangannya) untuk dapat diberitahu bagian yang perlu diperbaiki⁶⁷.

B. Peraturan Bersama Menteri Pendidikan dan Badan Kepegawaian Negara Nomor 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011 dari Sudut Pandang Hukum Administrasi Negara.

Perbuatan administrasi negara di negara hukum yang modern adalah turut campur tangannya pemerintah terhadap kehidupan rakyatnya atau *Freies ermessen*⁶⁸. Secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *Frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu⁶⁹. Perbuatan administrasi negara ini diberikan kepada badan/pejabat administrasi negara yaitu berupa

⁶⁷ Suharsimi Arikunto, *Dasar-Dasar Supervisi*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm.3

⁶⁸ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.101

⁶⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.169

kebebasan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri untuk menyelesaikan segala permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengedepankan kepentingan umum.

Meskipun pemerintah diberikan kebebasan, namun dalam negara hukum penggunaan *freies ermessen* harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Sjachran Basah dalam Ridwan HR berpendapat bahwa pelaksanaan *Freies ermessen* tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada Tuhan yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama⁷⁰.

Pengertian perbuatan administrasi negara menurut para ahli sebagai berikut :

1. Van Poelje : Tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.
2. Romeyn : Tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat perlengkapan pemerintahan yang bermaksud untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi negara⁷¹.

Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiele daad*)⁷².

Ada dua macam perbuatan dari administrasi negara yaitu :

⁷⁰ *Ibid*, hlm.173

⁷¹ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.102

⁷² Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.268

1. Kegiatan yang bersifat yuridis yaitu perbuatan-perbuatan hukum yang bersifat Hukum Administrasi Negara.
2. Kegiatan yang bersifat non yuridis yang meliputi empat bidang pokok kegiatan yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintahan yang merangkap sebagai pejabat-pejabat administrasi negara yaitu:
 - a. Pemerintahan negara.
 - b. Manajemen keadministrasian negara.
 - c. Pengendalian / pengawasan.
 - d. Tata usaha negara.

Perbuatan administrasi negara yang bersifat yuridis menurut Prajudi Atmosudirjo adalah salah satunya yaitu penetapan *beschikking*, *administrative*, *disvretion* yaitu perbuatan sepihak yang bersifat administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa negara yang berwenang. Hal ini juga biasa disebut dengan keputusan pemerintah.

Perbuatan administrasi negara menurut hukum adalah perbuatan subjek hukum yang diberi akibat hukum oleh kaidah hukum tertentu, dan timbulnya akibat hukum ini memang dikehendaki oleh subjek hukum pelaku perbuatan tersebut. Perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah menurut E. Utrecht digolongkan dalam dua golongan yaitu perbuatan hukum privat dan perbuatan hukum publik. Perbuatan hukum publik (*publiekrechtelijkehandeling*) terbagi dua yaitu perbuatan hukum publik bersegi satu dan perbuatan hukum publik bersegi dua. Perbuatan hukum bersegi dua dibagi lagi menjadi perjanjian dan tindakan bersama.

Perbuatan hukum bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijkehandeling*) menurut sejarahnya mempunyai nama yang bermacam-macam. Di negara Belanda dinamakan *beschikking* sedangkan oleh poelje memberi nama *besluit*, masuk ke

Indonesia dibawa oleh Mr. Prins yang diterjemahkan oleh Utrech dengan nama ketetapan, sedangkan Koentjoro Poerbopranto menterjemahkannya dengan keputusan⁷³. Perbuatan hukum bersegi satu ini dilakukan oleh badan / pejabat administrasi negara berdasarkan suatu keputusan istimewa yang diberi nama *beschikking* (ketetapan atau keputusan). Tujuan ketetapan dibuat untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan dalam pemerintahan atau intern administrasi negara dan menyelenggarakan hubungan-hubungan antara administrasi negara dengan perseorangan atau swasta antara dua atau lebih alat negara.

Perbuatan bersegi satu pemerintah mempunyai wewenang untuk secara sepihak menetapkan peraturan dan keputusan yang mengikat warga negara yang menimbulkan hak dan kewajiban. Perbuatan administrasi negara bersegi satu dapat dibedakan menjadi peraturan dan ketetapan⁷⁴. Peraturan adalah keputusan yang berisi pengaturan yaitu berisi penyelesaian sesuatu hal secara umum dan abstrak. Perbuatan ini termasuk tugas legislatif yang didelegasikan kepada pejabat badan administrasi negara. Sifat keputusan administrasi negara adalah individual, kasus, konkrit dan khas nyata. Sedangkan ketetapan dan keputusan (*beschikking*) adalah keputusan yang memberi penyelesaian sesuatu hal secara individu, konkrit dan final. Perbuatan ini termasuk tugas secara eksekutif dan sifatnya umum, prinsipil, abstrak dan impersonal artinya sama sekali tidak mengenai individu tertentu dan dalam kasus tertentu berbentuk peraturan.

Perbuatan hukum bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) yaitu kegiatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi negara berdasarkan suatu kekuasaan istimewa yang diberi nama : *beschikking* (ketetapan / keputusan). Ketetapan ini dibuat untuk menyelenggarakan hubungan-

⁷³ Jum Anggraini, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.111

⁷⁴ *Ibid*, hlm.112

hubungan dalam pemerintahan atau hubungan intern administrasi negara disebut ketetapan intern⁷⁵. Perbuatan administrasi negara bersegi satu dapat dikatakan peraturan. Peraturan adalah keputusan yang keputusan itu berisi pengaturan yaitu berisi penyelesaian sesuatu secara umum dan abstrak. Perbuatan ini termasuk tugas legislatif yang dilegislasikan kepada badan administrasi negara. S.F. Marbun dan Moh. Mahfud dalam buku Ridwan HR peraturan adalah hukum yang *in abstracto* atau *general nrom* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum⁷⁶.

Peraturan bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011 merupakan salah satu bentuk peraturan yang ketentuannya berlaku umum untuk seluruh komponen seluruh Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) yang ada di Provinsi Riau, karena sifat keputusan administrasi negara adalah individual, kasus, konkrit, khas dan nyata (berbentuk ketetapan atau *beschikking* maka keputusan administrasi negara adalah keputusan penyelenggaraan atau realisasi atau dikenal dengan istilah *material daad*⁷⁷.

Peraturan bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011 tentang petunjuk pelaksanaan jabatan fungsional pengawas sekolah dan angka kreditnya. Bahwa dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah telah diserahkan personil, pembiayaan, perlengkapan dan dokumentasi instansi vertikal kepada pemerintah provinsi dalam hal ini lembaga pendidikan yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Adanya upaya pemerintah provinsi Riau untuk meningkatkan kualitas SDM antara lain

⁷⁵ *Ibid*, hlm.111

⁷⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.129

⁷⁷ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.114

melalui sekolah yang bermutu maka dipandang perlu untuk menambah sekolah sehingga seluruh kecamatan di tiap kota / kabupaten mendapatkan sekolah untuk sebagai tempat menambah ilmu dan kepandaian. Seluruh SMA/Sederajat di Kota Pekanbaru adalah unit pelaksana teknis pendidikan menengah di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Pendidikan kota Pekanbaru dan dipimpin oleh seorang Kepala Sekolah dan dibantu oleh Wakil Kepala Sekolah yang diangkat oleh Walikota Pekanbaru.

Didalam aturan tersebut menyatakan bahwa SMA Negeri di kota Pekanbaru mempunyai tugas menyelenggarakan pendidikan menengah umum tiga tahun bagi tamatan Sekolah Menengah Pertama (SMP) sederajat dengan tahapan yang telah ditentukan. Untuk menyelenggarakan pendidikan menengah tersebut mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan pendidikan sesuai kurikulum yang berlaku.
- b. Pelaksanaan bimbingan dan konseling bagi para siswa/i.
- c. Pelaksanaan kerjasama dengan orang tua / wali murid dan masyarakat.
- d. Pelaksanaan urusan tata usaha dan urusan rumah tangga.

Didalam aturan tersebut juga dibunyikan susunan organisasi di sekolah yang terdiri dari: (a) Kepala Sekolah, (b) Wakil Kepala Sekolah, (c) Urusan tata usaha, (d) Kelompok Jabatan fungsional.

Pada BAB III tata kerja, Pasal 6 menyatakan dalam melaksanakan tugas Kepala Sekolah, Wakil Kepala Sekolah, Kepala Urusan Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional, wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik di lingkungan masing-masing maupun dengan instansi lain di luar lingkungan Sekolah sesuai tugas pokok masing-masing. Berikutnya Kepala Sekolah dan Kepala Tata Usaha wajib mengawasi pelaksanaan tugas bawahannya

masing-masing dan bila terjadi penyimpangan agar mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala Sekolah, Wakil Kepala Sekolah dan Kepala Urusan Tata Usaha wajib mengikuti dan mematuhi peraturan dan ketentuan yang berlaku dan bertanggung jawab kepada atasan masing-masing serta menyampaikan laporan tepat pada waktunya. Kepala Sekolah dan Kepala Tata Usaha bertanggung jawab memimpin, mengkoordinasikan dan membina pelaksanaan tugas bawahannya masing-masing serta mengadakan rapat berkala. Kepala Sekolah dan Kepala Tata Usaha wajib menyerahkan laporan dan menggunakan laporan dari bawahannya sebagai bahan penyusunan laporan lebih lanjut. Kepala Sekolah dan Kepala Urusan Tata Usaha saat menyerahkan laporan, wajib memberikan tembusan kepada unit lain secara fungsional dalam mempunyai hubungan kerja.

Dalam melaksanakan pengawasan terdapat dalam Pasal 12 Peraturan bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011 yaitu Kepala Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru melaksanakan tugas pengawasan dan pembinaan wajib berkonsultasi dengan Dinas Pendidikan Provinsi Riau. Biaya untuk pelaksanaan keputusan ini dibebankan pada APBD dan anggaran yang relevan di Dinas Pendidikan di Kota Pekanbaru.

C. Gambaran Umum Tentang SMA Negeri di Kota Pekanbaru

Otonomi daerah merupakan hak daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan kepentingan rakyatnya sesuai peraturan perundang-undangan. Kebijakan otonomi dan desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan maka pemerintah daerah diharapkan untuk senantiasa meningkatkan kemampuannya dalam berbagai tahap pembangunan pendidikan melalui dari tahap perumusan kebijakan daerah, perencanaan, pelaksanaan, sampai

pemantauan atau monitoring di daerah masing-masing sejalan dengan kebijakan pendidikan nasional yang digariskan pemerintah. Otonomi dalam pembangunan pendidikan adalah pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara profesional untuk mengambil prakarsa dan merumuskan rencana pembangunan pendidikan secara partisipatif, koordinatif dengan memberdayakan segenap potensi sumber daya yang dimiliki⁷⁸. Peran kepala daerah yaitu Gubernur menetapkan suatu keputusan atau peraturan Gubernur. Gubernur selaku kepala daerah memiliki tugas dan wewenang salah satunya koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota⁷⁹. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁸⁰.

Seluruh SMA Negeri yang ada di kota Pekanbaru diawasi oleh Dinas Pendidikan kota Pekanbaru yang melakukan tugas pengawasan dan pembinaan terhadap kinerja Aparatus Sipil Negara yang ada di sekolah dan wajib berkoordinasi ke Walikota dan Kepala Dinas Provinsi Riau. Walikota selaku Kepala Daerah ditingkat kabupaten/kota dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan adanya pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah dan diteruskan ke tingkat kabupaten/kota maka walikota melalui organisasi daerah dalam hal ini Dinas Pendidikan kota Pekanbaru sebagai pelaksana pengawasan pada Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri yang di kota Pekanbaru. SMAN di Kota Pekanbaru adalah unit pelaksana teknis pendidikan menengah di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru. SMAN di Kota Pekanbaru mempunyai tugas menyelenggarakan pendidikan menengah umum tiga tahun bagi tamatan Sekolah

⁷⁸ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, op.cit, hlm.38

⁷⁹ Pasal 38 Undang-Undang No.32 Tahun 2004

⁸⁰ Pasal 10 Undang-Undang No.20 Tahun 2003

Menengah Pertama (SMP) sederajat baik ditingkat Kota Pekanbaru, ditingkat Provinsi Riau maupun ditingkat Nasional.

Pemerintah daerah mewujudkan Visi dan Misi pembangunan kota Pekanbaru tahun 2020 dan menghadapi persaingan global. Strategi yang dilakukan antara lain adalah upaya meningkatkan kemampuan penguasaan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK). Maka untuk itu diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas, berintegritas dan memiliki iman serta taqwa yang tangguh, menguasai IPTEK serta mampu bersaing dan berkompetisi di era global. Menyadari akan hal tersebut maka tokoh masyarakat kota Pekanbaru mengimplementasikan dengan mendorong pemerintah untuk membuka sekolah menengah diseluruh wilayah kota Pekanbaru.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengawasan Aparatus Sipil Negara di Sekolah Menengah Atas di Kota Pekanbaru, menurut Peraturan Bersama Menteri Pendidikan dan Badan Kepegawaian Negara Nomor 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah. Adanya pergeseran prinsip sentralisasi pendidikan menjadi desentralisasi dan otonomi. Semula sejumlah