

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

2.1 Tinjauan Pustaka

Guna memberikan validasi terhadap penelitian yang penulis lakukan ini, penulis melakukan jejak rekam terhadap penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelum penelitian yang penulis lakukan. Gunanya adalah untuk memberikan kesahihan terhadap penelitian yang penulis lakukan serta untuk melihat aspek-aspek apa saja yang belum pernah dilakukan oleh penulis sebelum penulis. Untuk itu berikut penulis tampilkan penelitian-penelitian baik dalam bentuk skripsi, tesis, disertasi maupun laporan penelitian dan jurnal-jurnal.

Berikut beberapa hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

- a. Penelitian yang dilakukan oleh Budi Santoso tahun 2007 dalam bentuk Skripsi dengan judul “ *Ujian Nasional 2007 : Antara Kuasa Negara Dan Peningkatan Mutu Pendidikan*” di Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Pertanyaan dalam penelitian ini adalah bagaimana peran negara dalam dunia pendidikan khususnya dalam ujian nasional 2007 sebagai upaya peningkatan mutu pendidikan di Indonesia.
- b. Penelitian yang dilakukan oleh Kasiati Tahun 2008 dalam bentuk Skripsi dengan judul “ *Pengaruh Ujian Nasional Terhadap Mutu Pendidikan*” pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas

Sumatera Utara. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh ujian nasional terhadap mutu pendidikan dengan variabel antara proses belajar mengajar

- c. Penelitian yang dilakukan oleh Yosef Sonjaya pada tahun 2007 dalam bentuk Skripsi dengan judul “ *Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Dasar : Studi Kasus Pada Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis Tahun 2005-2006*) pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Hasil penelitian adalah bahwa peranan pemerintah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar antara lain peranan kebijakan dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan sebagai upaya peningkatan kualitas baik dari sumber daya manusia, secara fisik maupun dari aspek lingkungan. Peranan pemberdayaan yaitu dengan meningkatkan kualitas guru, dan pemberdayaan masyarakat melalui pemberian beasiswa terhadap peserta didik berprestasi.
- d. Penelitian yang dilakukan oleh Amila Millatina pada tahun 2010 dalam bentuk skripsi dengan judul “ *Pengaruh Bimbingan Belajar Terhadap Kecemasan Siswa Dalam Menghadapi Ujian Nasional*” pada Universitas Muhammadiyah Surakarta. Penelitian ini bertujuan untuk melihat tingkat kecemasan siswa dalam menghadapi ujian Nasional.

- e. Penelitian yang dilakukan oleh Budi Asnawi pada tahun 2008 dalam bentuk Tesis dengan judul “ *Korelasi Biaya Pendidikan dan Prestasi Ujian Nasional : Studi Kasus Pada SMA Negeri di Kabupaten Magelang*” pada Universitas Gajah Mada. Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini adalah bahwa biaya pendidikan digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan dalam rangka proses belajar siswa di sekolah yang sebagian besar dilakukan secara klasikal atau massal, bukan individual. Oleh karena itu prestasi ujian nasional lebih kuat berkorelasi dengan total biaya pendidikan dari pada biaya pendidikan perorangan
- f. Hasil Penelitian Nizarrudin, Achmad Buchori, Supandi dalam jurnal Aksioma dengan judul “*Keefektivan Ujian Nasional Sebagai Salah Satu Parameter Pendidikan Nasional*” Hasil penelitian menunjukkan bahwa Ujian Nasional di kota semarang masih objektif jika digunakan sebagai salah satu parameter pendidikan nasional dibuktikan dengan hasil UN yang cukup signifikan. Kemudian sebagian besar tokoh pendidikan ditingkat SMA/MA Se kota semarang setuju bahwa UN masih dijadikan salah satu parameter pendidikan nasional. Masih ada siswa yang tidak lulus meskipun ada sistem ujian remedial. Perlu dilakukan pemerataan fasilitas pembelajaran di seluruh sekolah se kota Semarang.
- g. Penelitian yang dilakukan oleh Acep Arifuddin dengan judul “ *Pengaruh Implementasi Kebijakan Anggaran terhadap Kualitas*

Pelayanan Pendidikan Dasar di Jawa Barat". Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan pendidikan dasar, semakin efektif Implementasi kebijakan anggaran maka akan meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan dasar di Jawa Barat. Dari enam dimensi implementasi kebijakan anggaran yang paling besar pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan pendidikan dasar di Jawa Barat adalah kondisi sosial, ekonomi, dan politik, dan yang paling kecil pengaruhnya adalah komunikasi antar-organisasi.

- h. Penelitian yang dilakukan oleh Andi Wahyu Pratama dalam bentuk Skripsi dengan judul "*Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam Mewujudkan Malang Sebagai Kota Pendidikan*" pada Universitas Negeri Malang. Hasil penelitian ini pemerintah Kota Malang dan DPRD Kota Malang membentuk Peraturan Daerah No. 13 tahun 2001 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Malang yang memberikan dukungan yang tegas dan jelas dalam penyelenggaraan otonomi daerah di bidang pendidikan dengan tetap berpegang pada satu sistem pendidikan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- i. Penelitian yang dilakukan oleh Moch. Nasir dengan judul "*Kebijakan Publik Bidang Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah di Kabupaten Pasopati*" dalam Jurnal WAHANA, Volume 5, Nomor 1, Juni 2008.

j. Penelitian yang dilakukan oleh Harjoko B. Sugiarno dalam Disertasinya dengan judul *“Implementasi Kebijakan Alokasi Anggaran Pendidikan (Studi Alokasi Anggaran dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan Dasar Sembilan Tahun di Provinsi Jawa Barat)”*. Pada Universitas Pendidikan Indonesia. Hasil penelitian ini antara lain Prioritas alokasi anggaran pendidikan di Provinsi Jawa Barat berada pada common goals yang pertama yaitu “peningkatan kualitas dan produktivitas SDM yang sarannya antara lain meningkatkan kualitas dan aksesibilitas pendidikan masyarakat” dan diarahkan untuk meningkatkan angka melek huruf , rata-rata lama sekolah dan merealisasikan “Jabar Bebas Putus Jenjang Pendidikan”.

2.2 Landasan Teori

Untuk lebih jelasnya berikut teori-teori yang penulis gunakan sebagai pisau analisis didalam penelitian ini.

2.2.1 Teori Kebijakan

Riant Nugroho menjelaskan bahwa didalam masyarakat terdapat tiga jenis tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh dan berkembang, yaitu tugas pelayanan, tugas pembangunan, dan tugas pemberdayaan.

1. Tugas Pelayanan, adalah tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara Cuma-Cuma atau

dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu pun mampu menjangkaunya.

2. Tugas Pembangunan adalah tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari masyarakat
3. Tugas Pemberdayaan adalah peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan¹⁴.

Kebijakan (*policy*) secara etimologi (asal kata) diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu “*Polis*” yang artinya kota (*city*). Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya¹⁵. Abidin menjelaskan kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat¹⁶.

Selanjutnya menurut Sufian Hamim bahwa sebelum suatu kebijakan itu ditetapkan maka haruslah ditentukan perencanaan yang matang, agar ketika masuk pada tahap pelaksanaan dapat berjalan dengan lancar. Karena perumusan perencanaan sangat penting peranannya bagi kesuksesan bagi pencapaian hasil, mengingat tujuan yang hendak dicapai adalah menyangkut berbagai kepentingan.

¹⁴ D.Ryant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, Gramedia, 2003, hlm. 75.

¹⁵ Syafaruddin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta. Rineka Cipta, 2008, hlm, 75.

¹⁶ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*. Jakarta. Suara Bebas, 2006.

Faktor yang menentukan perubahan, pengembangan, atau restrukturisasi organisasi adalah terlaksananya kebijakan organisasi sehingga dapat dirasakan bahwa kebijakan tersebut benar-benar berfungsi dengan baik. Hakikat kebijakan ialah berupa keputusan yang substansinya adalah tujuan, prinsip dan aturan-aturan. Format kebijakan biasanya dicatat dan dituliskan untuk dipedomani oleh pimpinan, staf, dan personel organisasi, serta interaksinya dengan lingkungan eksternal.

Kebijakan diperoleh melalui suatu proses pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan (*policy making*) adalah terlihat sebagai sejumlah proses dari semua bagian dan berhubungan kepada sistem sosial dalam membuat sasaran sistem. Proses pembuatan keputusan memperhatikan faktor lingkungan eksternal, input (masukan), proses (transformasi), *output* (keluaran), dan *feedback* (umpan balik) dari lingkungan kepada pembuat kebijakan.

Berkaitan dengan masalah ini, kebijakan dipandang sebagai: (1) pedoman untuk bertindak, (2) pembatas perilaku, dan (3) bantuan bagi pengambil keputusan.¹⁷

Kebijakan publik pada umumnya dikenal dengan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif

¹⁷ Aris Pongtuluran, *Kebijakan Organisasi dan Pengambilan Keputusan Manajerial*. Jakarta. LPMP, 1995, hlm 7.

2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada pada wilayah (domain) lembaga publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.
3. Dikatakan sebagai kebijakan publik jika terdapat tingkat eksternalitas yang tinggi, yaitu di mana pemanfaat atau yang terpengaruh bukan saja pengguna langsung kebijakan publik, tetapi juga yang tidak langsung¹⁸.

Berdasarkan penegasan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, kebijakan merupakan garis umum untuk bertindak bagi pengambilan keputusan pada semua jenjang organisasi.

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Ensiklopedia Wikipedia menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem

¹⁸ Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 33-34.

pendidikan, yang tercakup didalamnya tujuan pendidikan dan bagaimana mencapai tujuan tersebut¹⁹.

Margaret E. Goertz dalam Riant Nugroho mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan. Isu ini menjadi penting dengan meningkatnya kritisi publik terhadap biaya pendidikan²⁰.

Dengan demikian, kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. Di dalam konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan pendidikan dipahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan, untuk mencapai tujuan pembangunan negara-negara di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan negara bangsa secara keseluruhan²¹.

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik yang khusus, yakni²²:

1. Memiliki tujuan pendidikan.

¹⁹ Ibid, hlm. 35-36.

²⁰ Ibid, hlm. 37.

²¹ Ibid.

²² Asroni Paslah, *Kebijakan Dalam Bidang Pendidikan Dan Kesehatan*, Tesis Mahasiswa Magister Manajemen Pendidikan Universitas Lampung, 2010.

Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan.

2. Memenuhi aspek legal-forma.

Kebijakan pendidikan tentunya akan diberlakukan, maka perlu adanya pemenuhan atas pra-syarat yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah. Maka, kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut. Sehingga, dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimat.

3. Memiliki konsep operasional

Kebijakan pendidikan sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, tentunya harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan dan ini adalah sebuah keharusan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai. Apalagi kebutuhan akan kebijakan pendidikan adalah fungsi pendukung pengambilan keputusan.

4. Dibuat oleh yang berwenang

Kebijakan pendidikan itu harus dibuat oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan. Para

administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan.

5. Dapat dievaluasi

Kebijakan pendidikan itu pun tentunya tak luput dari keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. Jika baik, maka dipertahankan atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki. Sehingga, kebijakan pendidikan memiliki karakter dapat memungkinkan adanya evaluasi terhadapnya secara mudah dan efektif.

6. Memiliki sistematika

Kebijakan pendidikan tentunya merupakan sebuah sistem jua, oleh karenanya harus memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi dan sustainabilitas yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan cermat agar pemberlakuannya kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus bersepadu dengan kebijakan lainnya; kebijakan politik; kebijakan moneter; bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan dibawahnya.

Menurut pengalaman negara-negara maju, paling tidak ada delapan tujuan yang saling berkaitan yang kemudian akan mendorong terjadinya perubahan dan pembaharuan (reformasi) pendidikan, yaitu²³ :

1. Akselerasi pembangunan ekonomi melalui modernisasi institusi
2. Peningkatan efisiensi manajemen
3. Realokasi tanggungjawab keuangan (dari pusat ke daerah)
4. Penumbuhkembangan demokrasi
5. Peningkatan pengawasan oleh daerah melalui deregulasi
6. Pengenalan sistem pendidikan berdasarkan kekuatan pasar
7. Netralisasi kompetisi antar pusat kekuatan yang berpengaruh pada sektor pendidikan
8. Peningkatan kualitas pendidikan

2.2.2 Pengaruh Hukum Terhadap Masyarakat

Secara konseptual pembangunan adalah segala upaya yang dilakukan secara terencana dalam melakukan perubahan dengan tujuan utama memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup masyarakat, meningkatkan kesejahteraan dan meningkatkan kualitas manusia. Perbaikan taraf hidup memerlukan prakondisi infrastruktur, sarana dan prasarana yang semua ini dapat memberi pengaruh terhadap peningkatan harkat dan martabat bangsa. Pembangunan nasional

²³ Edy Suandi Hamid & Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah : Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 243-244.

seharusnya diarahkan untuk mencapai keberhasilan ini yakni peningkatan harkat dan martabat bangsa.²⁴

Pengertian pendidikan menurut menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses pengubahan sikap dan tata laku seseorang atau sekelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan. Pengertian tersebut sejalan dengan Undang-undang Republik Indonesia No.2 Bab II Pasal 4 Tahun 1989 menjelaskan bahwa Sistem Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan. Hasil dari pendidikan diharapkan dapat mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia dalam rangka upaya mewujudkan tujuan Pembangunan Nasional.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia harus melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian, Pemerintah diwajibkan untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional bagi

²⁴ Mohammad Ali, *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional*. Bandung: PT Imperial Bhakti Utama, 2009.

seluruh warga negara Indonesia. Sistem pendidikan nasional dimaksud harus mampu menjamin pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan, terutama bagi anak-anak, generasi penerus keberlangsungan dan kejayaan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Masyarakat dalam proses modernisasi banyak mengalami perubahan-perubahan, bahkan ada kalanya mengalami pergeseran perubahan-perubahan tersebut. Ada yang menyangkut struktur dan organisasi masyarakat berikut lembaga-lembaganya dan ada kalanya perubahan-perubahan itu menyangkut norma nilai dan pandangan serta perilakunya²⁵. Permasalahan dalam suasana modernisasi ini adalah mengenai apakah yang harus dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan, atau cukup dengan memperbaikinya saja selama tidak bertentangan dengan kebutuhan masyarakat yang sedang mengalami modernisasi tersebut²⁶. Masyarakat dan negara merupakan dua konsep yang berbeda, tetapi hidup secara berdampingan dalam wilayah dan waktu yang sangat lama. Antara masyarakat dan negara sepertinya memiliki kesepakatan yang sama untuk saling berhubungan dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejahtera dan makmur²⁷.

Berkaitan dengan hal diatas menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum tidak boleh menghambat modernisasi. Hukum agar dapat berfungsi sebagai sarana

²⁵ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm.43.

²⁶ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 92.

²⁷ Budi Suryadi, *Sosiologi Politik*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2007, hlm. 27.

pembaharuan masyarakat hendaknya harus ada legalisasi dari kekuasaan negara. Hal ini adalah berhubungan dengan adagium yang dikemukakannya “*hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman*”, supaya ada kepastian hukum maka hukum harus dibuat secara tertulis sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan ditetapkan oleh negara²⁸.

Lebih lanjut dikatakan bahwa jika diartikan dalam arti yang luas, maka hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*process*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan²⁹.

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan³⁰.

Perlu juga ditambahkan bahwa penegakkan hukum juga merupakan kegiatan

²⁸ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 21.

²⁹ Ibid, hlm. 21-22.

³⁰ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1993, hlm. 1.

suatu organisasi. Maka tindakan orang-orang tersebut tidak dapat dilepaskan dari organisasi tempat mereka menjadi anggotanya³¹.

Dalam sistem hukum yang maju dengan pembuatan dan perkembangan hukum didesain secara profesional dan logis, tidak disangsikan lagi bahwa produk hukum dapat mempengaruhi, bahkan mengubah sendi-sendi kehidupan masyarakat³². Lebih lanjut dijelaskan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat yang sudah maju dapat dilihat dari dua sisi. Sisi pertama, dimana kemajuan masyarakat dalam berbagai bidang membutuhkan aturan hukum untuk mengaturnya. Dengan demikian, sektor hukum pun ikut ditarik-tarik oleh perkembangan masyarakat tersebut. Dan sisi kedua, adalah dimana hukum yang baik dapat mengembangkan masyarakat atau mengarahkan perkembangan masyarakat³³.

Para sosiolog umumnya berpendapat bahwa tidak ada suatu masyarakat pun yang tidak berubah³⁴ walaupun ada masyarakat yang berubah lebih cepat daripada masyarakat yang lain. Sejarah perkembangan peradilan manusia telah membuktikannya sebagai akibat perkembangan di berbagai aspek kehidupan yang mempengaruhi interaksi sosial. Perilaku manusia bukan semata-mata perilaku

³¹ Satjipto Rahardjo, *Penegakkan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 65-66.

³² Munir Fuady, *Sosiologi Hukum Kontemporer : Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 61.

³³ Ibid, hlm. 57.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi Tentang Perubahan Sosial*, Ghalia Indonesia, 1983.

biologis, melainkan lebih merupakan perilaku sosiologis dan etis yang bermakna karena berdasarkan suatu filsafah mengenai makna kehidupan itu sendiri, baik yang menyangkut tujuan hidup manusia pribadi maupun yang mengarahkan kehidupan manusia dalam kelompok atau masyarakat. Yang penting dan perlu diketahui ialah apakah pranata hukum dan norma hukum serta perilaku masyarakat pada saat ini memang benar-benar sudah sesuai dengan falsafah hidup yang oleh masyarakat Indonesia dianut sebagai suatu kebenaran.

Peranan dari Sosiologi Hukum dalam pembuatan undang-undang tidak hanya untuk menyelesaikan masalah penerimaan suatu pembaharuan, tetapi juga berperan segera setelah undang-undang diumumkan. Analisa-analisa secara sosiologis melalui suatu hasil angket yang disebarakan secara luas, dapat mengangkat fenomena-fenomena sosial yang diabaikan oleh hukum. Sosiolog juga dapat membantu pemerintah dalam sosialisasi penyebar luasan informasi melalui media massa, untuk melengkapi publikasi formal dari pemerintah yang seringkali tidak efektif. Angket dan publikasi ini dapat dilakukan secara berkala, untuk bahan evaluasi bagi pemerintah³⁵.

Pembentuk hukum dan perencana undang-undang kita di dalam suasana pembangunan yang berencana ini tidak lagi hanya perlu meningkatkan status kebiasaan yang sudah berlaku di dalam masyarakat, menjadi undang-undang atau hukum, akan tetapi lebih daripada itu pembentuk hukum dan perencana undang-undang kita harus mampu menemukan kaidah-kaidah hukum bagi hubungan-

³⁵ Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Rajawali Press, 1983.

hubungan antar manusia di dalam suatu masyarakat yang masih belum terbentuk, tetapi yang menjadi cita-cita bangsa³⁶.

Menurut Achmad Ali³⁷ sebenarnya tidak perlu mempersoalkan tentang bagaimana hukum menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat, dan bagaimana hukum menjadi penggerak ke arah perubahan masyarakat. Juga tidak perlu ngotot mana yang lebih dahulu, apakah hukum yang lebih dahulu baru diikuti oleh faktor lain, atautkah faktor lain dulu baru hukum ikut-ikutan menggerakkan perubahan itu. Yang penting, bagaimana pun kenyataannya hukum dapat ikut serta (sebagai pertama atau kedua atau ke berapa pun tidak menjadi soal) dalam menggerakkan perubahan. Kenyataannya, di mana pun dalam kegiatan perubahan hukum, hukum telah berperan dalam perubahan tersebut dan hukum telah berperan dalam mengarahkan masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik.

Hukum dalam konsep *law as a tool social engineering* sebagaimana yang dikemukakan Roscoe Pound³⁸, hukum harus menjadi faktor penggerak ke arah perubahan masyarakat yang lebih baik daripada sebelumnya. Fungsi hukum pada setiap masyarakat (kecuali masyarakat totaliter) ditentukan dan dibatasi oleh kebutuhan untuk menyeimbangkan antara stabilitas hukum dan kepastian terhadap

³⁶ Sunaryati, Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1988, hlm. 10.

³⁷ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.

³⁸ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharatara, Jakarta, 1972.

perkembangan hukum sebagai alat evolusi sosial. Oleh karena itu, dalam perubahan ini hendaknya harus direncanakan dengan baik dan terarah, sehingga tujuan dari perubahan itu dapat tercapai.

Erat hubungannya dengan usaha untuk pembaruan hukum ini, konsep *law as a tool of social engineering* telah mengilhami pemikiran Mochtar Kusumaatmadja untuk dikembangkan di Indonesia. Mochtar Kusumaatmadja³⁹ mengatakan bahwa konsep ini di Indonesia sudah dilaksanakan dengan asas "hukum sebagai wahana pembaruan masyarakat" jauh sebelum konsep ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijaksanaan hukum sehingga rumusan itu merupakan perumusan pengalaman masyarakat dan bangsa Indonesia menurut sejarah. Bahkan lewat budaya bangsa Indonesia misalnya dirumuskan dengan pepatah-pepatah yang menggambarkan alam pikiran hukum adat yang telah diakui dan dapat menerima adanya pembaruan hukum.

Perundang-undangan dapat dilihat dari dua aspek Pertama dilihat sebagai suatu aktivitas yang bersifat yuridis formal. Ia dilihat sebagai suatu kegiatan untuk merumuskan secara tertib, menurut prosedur yang ditentukan, apa yang menjadi kehendak masyarakat. Ukuran-ukuran yang ditentukan bersifat normatif artinya apakah ia sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang mengatur tentang peranannya. Kedua, dilihat secara sosiologis, yaitu melihat hubungan timbal balik antara lembaga dan kegiatan perundang-undangan dengan masyarakat Dalam kaitan ini yang dipelajari adalah bagaimana proses

³⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1970

lahirnya undang-undang, apakah akibat-akibat dari dikeluarkannya undang-undang (positif dan negatif), apakah tujuan dan makna yang terkandung dalam undang-undang, dan lain sebagainya⁴⁰.

Sebagai pelaksana hukum (perundang-undangan), pemerintah dalam tindakan-tindakannya diberi kewenangan untuk mengambil keputusan-keputusan guna mengimplementasikan pelaksana undang-undang. Undang-undang umumnya kurang praktis untuk diterapkan langsung. Pelaksanaannya selalu memerlukan penjabaran-penjabaran dalam bentuk peraturan pelaksanaan sehingga penjabaran ini pada dasarnya merupakan produk-produk hukum.

Perundang-undangan merupakan sandaran pemerintah untuk menggerakkan kebijaksanaannya. Penggunaan penundang-undangan secara sadar oleh pemerintah sebagai suatu sarana untuk melakukan tindakan sosial yang terorganisir. Dalam tingkatan penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan sosial, persoalannya bergeser pada ketegangan antara ide kepastian hukum dan penggunaan hukum untuk melakukan perubahan.

Peranan hukum untuk menimbulkan perubahan dapat dilakukan dengan dua saluran, langsung dan tidak langsung.

1. Yang tidak langsung adalah dengan menciptakan lembaga-lembaga baru,

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1982, hal : 55.

2. Yang langsung dengan membuat perundang-undangan misalnya Undang-Undang Pokok Agraria menimbulkan perubahan yang sangat besar di bidang pertanahan⁴¹.

Bagir Manan⁴² mengemukakan bahwa supremasi hukum dalam suatu negara dapat ditegakkan kalau adanya peraturan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang sesuai yang diatur oleh peraturan yang berlaku, harus ada sarana dan prasarana yang memadai, kesadaran hukum masyarakat terhadap hukum yang dibuat itu harus baik dan aparat penegak hukum yang profesional, intelektual, dan bermoral, serta adanya *check and balance* antara lembaga negara, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Senada dengan hal tersebut, Zainuddin Ali, mengungkapkan bahwa pranata hukum itu pasif, yaitu hukum menyesuaikan diri dengan kenyataan sosial dalam masyarakat. Oleh karena itu, terlaksana atau tidak terlaksananya fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial amat ditentukan oleh faktor aturan hukum dan faktor pelaksana hukum⁴³.

Hukum memiliki sifat dan ciri-ciri : *eksplisit*, ditegakkan secara terencana oleh organisasi kenegaraan dan bersifat normal. Hukum dikatakan *eksplisit* karena substansi kaedahnya cenderung dirumuskan secara tegas-tegas dalam kalimat-kalimat yang memiliki makna yang "jelas". Hukum modern pada

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1987.

⁴² Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa ; Suatu Pencarian, Mahkamah Agung RI*, 2004.

⁴³ Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum...Op.Cit*, hlm. 38.

umumnya dirumuskan secara tertulis, lengkap dan berbagai penjelasan mengenai tafsir dan cara penafsiran. Keeksplisitan juga dibuktikan dengan fakta-fakta bahwa kaidah-kaidah hukum itu bersifat terbuka, berlaku umum dan mempunyai kepastian. Dengan adanya karakteristik-karakteristik itulah maka hukum dapat digunakan dalam jangka waktu tertentu yang relatif panjang. Disamping itu, karena sifatnya yang eksplisit menyebabkan hukum memerlukan suatu struktur yang mengelolanya. Peranan struktur ini adalah membuat atau merumuskan kaidah-kaidah hukum yang eksplisit⁴⁴.

2.2.3 Kedudukan Peraturan Gubernur Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur secara tegas. Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No.1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Dalam Pasal 1 Undang-Undang No.1 tahun 1950 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1 Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Disiplin Hukum dan Sosial Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1988

1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Menteri

Pasal 2

Tingkat kekuatan peratur-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1

Selanjutnya hierarki peraturan perundang-undangan ini berturut-turut diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No.III/MPR/2000, dan terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang disahkan pada tanggal 22 Juni 2004 dan mulai dilaksanakan pada tanggal 1 November 2005 telah memberikan “angin baru dan segar” dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah, karena dengan kehadirannya telah memberikan landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat. Hal ini sangat disadari sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dimaksud, terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur secara tumpang tindih baik peraturan dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merupakan amanat dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, dimana dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dalam Pasal 7 menyebutkan:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Dari pasal di atas bisa dilihat bahwa hanya ada 5 (lima) bentuk peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang secara jelas dicantumkan dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004. Lalu kemudian bagaimana dengan kedudukan peraturan kepala daerah/keputusan daerah, Di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa,

“Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

Menurut Supardan Modeong, guna memahami dimensi-dimensi peraturan perundang-undangan perlu dikemukakan konsepsi dan hakikat peraturan perundang-undangan baik peraturan perundang-undangan tingkat pusat maupun tingkat daerah. Peraturan Perundang-undangan daerah, pada hakikatnya meliputi semua peraturan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan yang ada baik dalam lingkungan provinsi, kabupaten dan kota, maupun desa. Kewenangan pemerintah daerah untuk pembentukan peraturan daerah sendiri sudah sangat jelas secara atributif dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 dan kedudukan peraturan daerahnya sendiri juga telah diatur di dalam Undang-Undang No.10 tahun 2004 sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undang. Lalu bagaimana untuk kedudukan Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dalam Pasal 7 menyebutkan:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Jika Pasal 7 tersebut tersebut dibaca seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, hanya berjumlah 5 (lima) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini berarti di luar dari kelima jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Namun demikian Pasal 7 ayat (4) dan dalam Penjelasannya disebutkan bahwa,

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh 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”.

Dari ketentuan Pasal 7 ayat (4) tersebut, jika ditafsirkan secara gramatikal, berdasarkan interpretasi dan logika hukum, serta memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 tidak bersifat limitatif hanya yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) saja. Bahkan jika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan, “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Lembaga/pejabat negara yang berwenang dalam hal ini adalah lembaga/pejabat negara baik di Pusat dan Daerah. Setiap lembaga/pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh Undang-undang Dasar maupun Undang-Undang. Pejabat atau lembaga yang berwenang adalah yang secara atribusi atau delegasi mempunyai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

Secara umum Pemberian kewenangan dapat dibedakan mejadi dua macam, yaitu

- a. Pemberian kewenangan yang sifatnya atributif;
- b. Pemeberian kewenangan yang sifatnya derivatif.

Setiap kekuasaan yang timbul karena pengtribusian kekuasaan akan melahirkan kekuasaan yang sifatnya asli (oorspronkelijke). Pengatribusian kekuasaan ini menurut Suwoto disebut sebagai pembentukan kekuasaan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Sedangkan pemberian kekuasaan yang derivative disebut sebagai pelimpahan, karena kekuasaan yang ada dialihkan kepada badan hukum publik lain.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditafsirkan bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak bersifat limitatif. Artinya, di samping 5 (lima) jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan secara eksplisit

dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang selama ini secara faktual ada dan itu tersirat dalam rumusan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya mengakui 5 (lima) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (4) adanya pengakuan terhadap jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan ini dapat diperoleh bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah hanya diakui keberadaan berdasarkan Pasal 7 ayat (4) sepanjang diperintahkan (delegasi), dan untuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini juga diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yaitu : Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundangundangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

Dari pasal tersebut bisa kita lihat bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini baru ada bila ada delegasi dari peraturan daerah. Sehingga Peraturan Kepala daerah/Keputusan Kepala Daerah yang didelegasikan oleh Peraturan daerah kedudukannya adalah sebagai peraturan perundang-undangan.

Tetapi selain tentang peraturan perundang-undangan yang menggunakan asas legalitas, didalam konsep Negara kesejahteraan (welfare state) asas legalitas

saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani masyarakat . akhirnya muncullah apa yang sering disebut dengan Freies ermessen (diskresionare). Pengertian Freies ermessen (diskresionare) sendiri, yaitu salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang. Tercakup dalam arti freies ermessen ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau ,mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut discretionary power. Atas dasar itulah, maka kepala daerah selain delegasi dari peraturan daerah juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang berasal Freies ermessen dalam hal belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.

Tetapi kedudukan Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Daerah yang berdasar dari Freies ermessen ini kedudukannya bukan sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi sebagai peraturan kebijaksanaan.

2.2.4 Sejarah Ujian Nasional

Ujian Nasional merupakan salah satu jenis penilaian yang diselenggarakan pemerintah guna mengukur keberhasilan belajar siswa. Dalam beberapa tahun ini, kehadirannya menjadi perdebatan dan kontroversi di masyarakat. Di satu pihak

ada yang setuju, karena dianggap dapat meningkatkan mutu pendidikan. Dengan adanya ujian nasional, sekolah dan guru akan dipacu untuk dapat memberikan pelayanan sebaik-baiknya agar para siswa dapat mengikuti ujian dan memperoleh hasil ujian yang sebaik-baiknya. Demikian juga siswa didorong untuk belajar secara sungguh-sungguh agar dia bisa lulus dengan hasil yang sebaik-baiknya. Sementara, di pihak lain juga tidak sedikit yang merasa tidak setuju karena menganggap bahwa Ujian Nasional sebagai sesuatu yang sangat kontradiktif dan kontraproduktif dengan semangat reformasi pembelajaran yang sedang kita kembangkan. Sebagaimana dimaklumi, bahwa saat ini ada kecenderungan untuk menggeser paradigma model pembelajaran kita dari pembelajaran yang lebih berorientasi pada pencapaian kemampuan kognitif ke arah pembelajaran yang lebih berorientasi pada pencapaian kemampuan afektif dan psikomotor, melalui strategi dan pendekatan pembelajaran yang jauh lebih menyenangkan dan kontekstual, dengan berangkat dari teori belajar konstruktivisme.

Menurut Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, terdapat dua hal penting yang menjadi prinsip pelaksanaan ujian akhir nasional, yaitu prinsip memberdayakan sekolah dan prinsip desentralisasi⁴⁵.

Kita maklumi pula bahwa Ujian Nasional yang dikembangkan saat ini dilaksanakan melalui tes tertulis. Soal-soal yang dikembangkan cenderung mengukur kemampuan aspek kognitif. Hal ini akan berdampak terhadap proses pembelajaran yang dikembangkan di sekolah. Sangat mungkin, para guru akan

⁴⁵ Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, *Op. Cit.*, hlm. 36.

terjebak lagi pada model-model pembelajaran gaya lama yang lebih menekankan usaha untuk pencapaian kemampuan kognitif siswa, melalui gaya pembelajaran tekstual dan behavioristik.

Selain itu, Ujian Nasional sering dimanfaatkan untuk kepentingan diluar pendidikan, seperti kepentingan politik dari para pemegang kebijakan pendidikan atau kepentingan ekonomi bagi segelintir orang. Oleh karena itu, tidak heran dalam pelaksanaannya banyak ditemukan kejanggalan-kejanggalan, seperti kasus kebocoran soal, nyontek yang sistemik dan disengaja, merekayasa hasil pekerjaan siswa dan bentuk-bentuk kecurangan lainnya.

Terlepas dari kontroversi yang ada bahwa sampai saat ini belum ada pola baku sistem ujian akhir untuk siswa. Perubahan sering terjadi seiring dengan pergantian pejabat. Hampir setiap pejabat ganti, kebijakan sistem juga ikut berganti rupa. Berikut sejarah ujian nasional di Indonesia :

a. Periode 1950-1960-an

Ujian akhir disebut Ujian Penghabisan. Ujian Penghabisan diadakan secara nasional dan seluruh soal dibuat Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan. Seluruh soal dalam bentuk esai. Hasil ujian tidak diperiksa di sekolah tempat ujian, tetapi di pusat rayon.

b. Periode 1965-1971

Semua mata pelajaran diujikan dalam hajat yang disebut ujian negara. Bahan ujian dibuat oleh pemerintah pusat dan berlaku untuk seluruh wilayah di Indonesia. Pemerintah pusat pula yang menentukan waktu ujian.

c. Periode 1972-1979

Pemerintah memberi kebebasan setiap sekolah atau sekelompok sekolah menyelenggarakan ujian sendiri. Pembuatan soal dan proses penilaian dilakukan masing-masing sekolah atau kelompok. Pemerintah hanya menyusun pedoman dan panduan yang bersifat umum.

d. 1980-2000

1. Mulai diselenggarakan ujian akhir nasional yang disebut Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional (Ebtanas). Model ujian akhir ini menggunakan dua bentuk: Ebtanas untuk mata pelajaran pokok, sedangkan EBTA untuk mata pelajaran non-Ebtanas.
2. Ebtanas dikoordinasi pemerintah pusat dan EBTA dikoordinasi pemerintah provinsi.
3. Kelulusan ditentukan oleh kombinasi dua evaluasi tadi ditambah nilai ujian harian yang tertera di buku rapor.

e. 2001-2005

1. Ebtanas diganti dengan penilaian hasil belajar secara nasional dan berubah menjadi Ujian Akhir Nasional (UAN) sejak 2002.

2. Kelulusan dalam UAN 2002 ditentukan oleh nilai mata pelajaran secara individual.
3. Dalam UAN 2003 siswa dinyatakan lulus jika memiliki nilai minimal 3,01 pada setiap mata pelajaran dan nilai rata-ratanya minimal 6.
4. Dalam UAN 2004 kelulusan siswa didapat berdasarkan nilai minimal pada setiap mata pelajaran 4,01. Syarat nilai rata-rata minimal tidak diberlakukan lagi.

f. 2005-sekarang

1. Ujian Akhir Nasional (UAN) diganti menjadi Ujian Nasional (UN) sejak tahun 2005.
2. Kelulusan dalam UN 2005 didapat berdasarkan nilai minimal pada setiap mata pelajaran 4,26 dan nilai rata-rata semua mata pelajaran 5,25.
3. Dalam UN 2006 siswa dinyatakan lulus jika memiliki nilai minimal 4,26 pada setiap mata pelajaran dan nilai rata-ratanya minimal 4,50.
4. Dalam UN 2007 kelulusan siswa didapat berdasarkan nilai minimal pada setiap mata pelajaran dan nilai rata-ratanya 5,00.
5. Dalam UN 2008 kelulusan siswa berdasarkan nilai minimal pada setiap mata pelajaran 4,25 dan nilai rata-rata semua mata pelajaran 5,25.
6. Dalam UN 2009-2010 siswa dinyatakan lulus jika memiliki nilai minimal 4,25 pada setiap mata pelajaran dan nilai rata-ratanya minimal

5,50. Tetapi pada tahun 2010 siswa yang tidak lulus UN dapat mengikuti UN Ulangan yang diselenggarakan dua minggu setelah pengumuman kelulusan siswa.

7. Kelulusan dalam UN 2011-2012 siswa dinyatakan lulus jika nilai minimal 4,00 pada setiap mata pelajaran dan nilai rata-ratanya minimal 5,50. Dan dalam UN dua tahun terakhir nilai pada setiap pelajaran didapat berdasarkan bobot prosentase nilai UN murni 60% dan 40% Nilai Sekolah (NS).