

POLITIK HUKUM PENDIDIKAN

Maryanto*

Abstrak

Politik hukum merupakan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi : *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Politik hukum dapat ditemukan da;alam setiap proses pengambilan keputusan politik dalam ranah manapun. Politik hukum dapat ditemukan dalam keputusan-keputusan politik berkaiatan dengan prinsip dasar, kebijakan pengelolaan maupun regulasi lain dalam bidang pendidikan. Namun demikian politik hukum sejatinya dimaksudkan untuk mencapai hal-hal yang baik , termasuk juga dalam hal ini adalah politik hukum dalam bidang pendidikan.

Kata kunci : politik, hukum, pendidikan

A. Pendahuluan

Negara Republik Indonesia, sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah Negara kebangsaan dan Negara kesejahteraan yang demokratis berdasarkan Pancasila. Pada saat memproklamasikan kemerdekaan dan merencanakan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia yang merdeka, para Pendiri Republik sadar bahwa wujud Negara kebangsaan dan kesejahteraan yang demokratis adalah sebuah cita-cita sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 (Soedijarto, 2011:1). Kedudukan Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai pokok kaidah negara yang fundamental bersifat imperatif bagi negara dan penyelenggaraan negara. Dalam arti bahwa segenap aspek kehidupan negara dan penyelenggaraan negara serta setiap penyusunan peraturan perundang – undangan harus senantiasa sesuai dengan nilai – nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam pembuatan peraturan perundangan peran politik hukum sangat penting dan dapat mencakup tiga hal, yaitu pertama, merupakan

kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara. Kedua, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum; ketiga, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan (Mahfud, 2009:4) .

Dalam pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan pasal yang ayat (1) UU No 20 tahun 2003 telah diatur tanggung jawab pemerintah terhadap pendidikan. Dalam kenyataannya pemerintah kurang bertanggung jawab secara keseluruhan terhadap penyelenggaraan pendidikan; pemerintah lebih fokus memperhatikan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah atau yang biasa disebut sekolah negeri dan kurang memperhatikan penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat atau sekolah swasta. Dalam hal ini pemerintah bersikap diskriminatif terhadap sekolah negeri dan sekolah swasta. Hal ini terlihat dari bantuan dan berbagai fasilitas pemerintah terhadap sekolah negeri dan sangat minim fasilitas pemerintah terhadap sekolah swasta. Sikap pemerintah demikian ini tidak sesuai dengan tujuan nasional sebagaimana yang

diamanatkan. Pembukaan UUD 1945 alenia keempat antara lain ... “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dalam hal ini bangsa mencakup seluruh warga negara Indonesia baik warga yang belajar di sekolah – sekolah negeri, maupun yang belajar di sekolah swasta.

Selain itu, bahwa sekarang banyak sekolah sudah menjadi ajang komersial yang ingin mengumpulkan dana dari masyarakat sebanyak – banyaknya, dengan tidak disertai perencanaan penggunaan anggaran yang matang dan implementasinya kurang mendapatkan pengawasan, dan pertanggungjawabannya kurang terbuka. Memang secara formal setiap sekolah mempunyai lembaga komite sekolah dan setiap kabupaten/kota mempunyai lembaga dewan pendidikan. Namun dalam hal ini perlu dipertanyakan sejauh mana komitmen komite sekolah dan dewan pendidikan dalam menjalankan 4 peran/fungsinya sebagai *advisory, supporting, controlling, and mediator* dalam memajukan pendidikan di daerahnya. Keempat fungsi tersebut masih sangat lemah dijalankan oleh komite sekolah dan dewan pendidikan. Terkesan bahwa komite sekolah “main mata” dalam menyusun RAPBS/ menetapkan

APBS dan hanya dijadikan alat legitimasi pihak sekolah sehingga memberikan beban yang semakin berat kepada masyarakat. Padahal komite sekolah yang merupakan institusi independen seharusnya memperjuangkan kepentingan masyarakat banyak.

Kajian yang dilakukan di sini secara khusus memusatkan perhatian pada latar belakang, arah dan tujuan atas lahirnya produk hukum dalam kaitannya dengan penyelenggaraan menuju pendidikan yang bermutu, yang selanjutnya diharapkan bisa menjawab permasalahan mendasar dalam tulisan ini, yakni bagaimana politik hukum pendidikan yang dapat mewujudkan pendidikan yang bermutu.

B. Pembahasan

1. Pengertian Politik Hukum

Untuk lebih memahami politik hukum, banyak pakar hukum yang memberikan definisi mengenai politik hukum, diantaranya Padmo Wahyono. Dikatakan dalam bukunya “Indonesia Negara Berdasarkan Hukum”, bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Selanjutnya Teuku Muhamad

Radhie dalam “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam rangka Pembangunan Nasional” mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Sementara itu Satjipto Raharjo memberi definisi bahwa politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sedangkan Muchsin dalam bukunya “Politik Hukum dalam Pendidikan Nasional” mengatakan, bahwa politik hukum adalah suatu kebijakan yang ditetapkan pemerintah yang merupakan kewenangan penguasa Negara untuk menentukan hukum apa yang dapat diterapkan / berlaku di wilayahnya sebagai pedoman tingkah laku masyarakat dan ke arah mana hukum akan dikembangkan sebagai alat untuk mencapai apa yang dicita-citakan (Muchsin,2007:20).

Berdasarkan uraian diatas pengertian politik hukum adalah bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substantif antar berbagai pengertian yang ada,

tulisan ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi : *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan (Muchsin,2007:17).

Tidaklah keliru, jika dikatakan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang “apa yang seharusnya”, yang tidak selamanya identik dengan “apa yang ada”. Politik hukum tidak bersifat pasif terhadap “apa yang ada”, melainkan aktif mencari “apa yang seharusnya”. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada “apa yang ada”, tetapi harus mencari jalan keluar kepada ”apa

yang seharusnya". Oleh karena itu keberadaan politik hukum ditandai oleh tuntutan untuk memilih dan mengambil tindakan (Tanya,2011:3).

Karena politik hukum adalah menyangkut cita-cita/ harapan, maka harus ada visi terlebih dahulu. Visi hukum, tentu harus ditetapkan terlebih dahulu, dan dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dirancang bangun untuk mewujudkan visi tersebut. Jadi titik-tolak politik hukum, adalah visi hukum. Berdasarkan visi atau mimpi itulah, kita format bentuk dan isi hukum yang dianggap *capable* untuk mewujudkan visi tersebut.

Dalam istilah yang lebih ilmiah, visi menunjuk pada tujuan ideal yang ingin dicapai. Tentang tujuan itu sendiri, tiap bangsa, tiap negara, dan tiap masyarakat tentu memiliki konsep yang berbeda. Betapapun berbedanya, yang pasti, tidak ada sebuah bangsa, negara, masyarakat yang memilih tujuan yang buruk.

Dikatakan politik hukum, jika hukum ditugaskan mengemban misi suatu masyarakat, suatu bangsa, suatu negara untuk mewujudkan visi yang dituju oleh masyarakat, bangsa dan negara tersebut. Disini terdapat

semacam ideologi bersama yang imperative sifatnya, yakni mewujudkan tujuan bersama. Dengan kata lain politik hukum harus berdimensi *common ideology*.

Dalam tugas yang demikian, politik hukum memiliki fungsi ideologis untuk dua hal mendasar, yakni : *pertama*, ia memberi titik-tolak dan arah dasar bagi tatanan hukum dalam mengelola berbagai persoalan di berbagai bidang demi mencapai tujuan bersama; *kedua*, ia mengarahkan dan mengerahkan seluruh potensi yang dimiliki hukum untuk mewujudkan tujuan bersama dimaksud.

Cakupan studi tentang politik hukum nasional tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandang kebijaksanaan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja, melainkan dapat dilihat dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut. Dapat dipertanyakan misalnya, mengapa dan bagaimana perspektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum pada umumnya (Mahfud,2009:19).

Sedangkan hukum dan politik lebih terarah pada realitas hubungan timbal balik dan tarik-menarik

antara hukum dan politik itu sendiri. Dalam menjawab pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik atau sebaliknya, paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya; pertama, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk kepada hukum; kedua, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling besaingan; ketiga, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum (Marzuki, 2011:19).

Berkaitan dengan uraian tersebut diatas, Mahfud MD mengambil perspektif yang kedua. Dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki

konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum (Marzuki, 2011:19).

Untuk menjabarkan hukum ke dalam politik hukum, setiap negara harus berpijak pada sistem hukum yang dianutnya (Martitah, 2009:115). Setiap bangsa memiliki pandangan hidup dan ideologi masing-masing. Ideologi suatu negara akan memandu kemana arah tujuan negara dan pembangunan, termasuk didalamnya pengembangan sistem hukumnya. Dengan demikian sistem Hukum suatu Negara kemungkinan besar akan memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lain. Hukum suatu bangsa bersifat “Bangsa Sentris” oleh karena itu wajar bilamana bangsa Indonesia mengajarkan “Sistem Hukum Pancasila” untuk menggambarkan karakteristiknya. Politik hukum di Indonesia dengan sistem hukum pancasila-nya memberikan pemandu bagi pembentukan berbagai produk hukum di Indonesia. Dari uraian mengenai hubungan antara hukum dan politik diatas, dapat diketahui bahwa terdapat aspek politik dalam setiap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Setiap kehendak politik yang mencerminkan konfigurasi kekuatan

partai politik dalam parlemen, bagaimanapun dalilnya selalu harus satu nafas meskipun berbeda corak, yaitu, politik hukum yang dijiwai nilai-nilai pancasila. Pancasila merupakan paradigma politik hukum nasional yang kuat (Martitah, 2009:115).

Sebagai nilai dasar, pancasila memiliki sifat yang masih abstrak dan belum dapat dioperasionalkan tanpa perumusan lebih lanjut. Pertama-tama adalah tugas dari hukum dasar, yaitu konstitusi untuk menampakkan untuk menampakkan nilai-nilai filosofis pancasila, sehingga memungkinkan dioperasionalkan guna menata politik hukum nasional. Dengan demikian dalam Undang-undang Dasar ter-derivat-kan nilai-nilai pancasila dalam nilai-nilai instrumental bagi penetapan kehidupan berbangsa dan benegara, termasuk sub sistem hukum.

Sejak datangnya era reformasi yang ditandai dengan peristiwa berhentinya Presiden Suharto pada 21 Mei 1998 telah terbuka peluang bagi dilakukannya reformasi konstitusi setelah mengalami fase “sakralisasi UUD 1945” selama pemerintahan Orde Baru. Dalam perkembangannya reformasi

konstitusi menjadi salah satu tuntutan berbagai kalangan, termasuk para pakar / akademisi hukum tata negara dan kelompok mahasiswa, yang kemudian diwujudkan oleh MPR melalui empat kali perubahan (1999-2002).

Dalam kerangka aspek-aspek tersebut akhirnya dihasilkan perubahan Undang-Undang Dasar sebanyak 4 kali, yakni secara berturut-turut tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Dengan terjadinya perubahan UUD tersebut, maka bergeser pula arah politik hukum di Indonesia.

Seperti halnya berbagai produk hukum di masa Orde Baru yang sangat ditentukan oleh konstelasi politik untuk melanggengkan kekuasaan, di era reformasi pun hukum masih saja menjadi ajang perebutan legitimasi bagi berbagai kepentingan kekuasaan politik, untuk mempertahankan dan mengakumulasi kekuasaan. Bahkan perebutan kekuasaan ini tidak hanya melibatkan kekuasaan politik, melainkan juga kekuatan ekonomi baik dalam maupun luar negeri. Masyarakat sipil pun tetap terpinggirkan dan cenderung hanya dilihat sebagai subyek pasif pemberi

legitimasi meskipun berbagai kekuatan lembaga non pemerintah memiliki perhatian serius dan sangat “nyaring” menyuarakan apa yang menjadi kebutuhan politik . proses penyusunan berbagai produk undang-undang dan peraturan daerah sering menimbulkan kecurigaan adanya distorsi karena kepentingan politik dan ekonomi para aktor politik. Reaksi publik terhadap berbagai rancangan produk hukum kurang mendapatkan respon yang proporsional sebagai layaknya sebuah Negara demokrasi. Hal ini salah satunya dapat dilihat dari banyak undang-undang yang diajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi (MK) (Sri Utari,2011:5).

Dengan demikian pembuatan dan pelaksanaan undang-undang di bidang pendidikan di era apapun; apakah era demokratis, era otoritarian maupun era reformasi atau transisi tetap relevan dan signifikan menggunakan teori konfigurasi politik karena pembuatan Undang-Undang memang berlangsung di dalam dan dengan proses politik.

2. Kebijakan Pendidikan Dalam Kebijakan Publik

Pada dasarnya kebijakan pendidikan adalah merupakan bagian dari kebijakan publik. Pemahaman ini didasarkan pada ciri-ciri kebijakan publik secara umum, yakni sebagai berikut : *pertama*, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh Negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif; *kedua*, 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 dimana lembaga administrator publik mempunyai domain; *ketiga*, dikatakan kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh oleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya, atau disebut sebagai eksternalitas.

Harold D Laswell mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan , nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Sedangkan Carl J Frederick mengemukakan bahwa kebijakan

publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Atau ada pula David Easton yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah (Muchsin, 2007:45).

Menurut Anderson, implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah :

1. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tujuan yang berorientasi pada tujuan;
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
3. Bahwa kebijakannya itu adalah apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud, akan melakukan sesuatu atau

menyatakan akan melakukan sesuatu;

4. Bahwa kebijakan itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negative dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa atau otoritatif (Muchsin, 2007:46).

Sehubungan dengan itu, sistem pendidikan yang dihasilkan sebagai sebuah produk hukum, maka dalam proses pembentukannya sebagaimana kebijakan, tidak lepas dari aspirasi dan kenyataan riil yang ada di tengah masyarakat. Melihat kenyataan seperti itu dalam proses pembentukan hukum, sesungguhnya tidaklah jauh berbeda jika dibandingkan dengan proses pembuatan kebijakan publik. Bila dikaitkan dengan sistem pendidikan nasional, sebenarnya proses panjang perjalanan sebelum membuat kebijakan publik termasuk masalah

pendidikan harus memperhatikan tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan publik, misalnya para pihak pembuat kebijakan terkait dengan masalah pendidikan harus melihat realitas sosial, kultural dan sebagainya. Bagaimana harus memandang dan mensikapi masalah pendidikan ini, pembuat kebijakan harus mempertimbangkan berbagai hal secara mendalam sebelum membuat kebijakan terkait masalah pendidikan ini.

Perlu disadari bahwa sebenarnya sistem pendidikan nasional yang telah diundangkan dan berisi berbagai kebijakan tentang pendidikan pada dasarnya telah melalui proses dan tahapan yang sangat panjang dengan memperhatikan berbagai hal yang terkait dengan masalah pendidikan secara proporsional. Sehingga bisa dikatakan bahwa sistem pendidikan nasional yang telah dirumuskan adalah merupakan kebijakan publik.

Berdasarkan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) Nomor 20 Tahun 2003, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik

secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, Masyarakat, Bangsa, dan Negara (Muhaimin Azzet, 2011:15).

Tegas sekali disampaikan dalam UU Sisdiknas tersebut bahwa tujuan diselenggarakannya pendidikan adalah agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi yang ada dalam dirinya. Mengembangkan potensi yang ada dalam diri peserta didik ini adalah kunci penting diselenggarakannya sebuah proses pendidikan yang membebaskan.

3. Penyelenggaraan Pendidikan Nasional Dari Masa Ke Masa

Sejak kemerdekaan sampai sekarang, dalam penyelenggaraan pendidikan nasional, kita mengenal tiga Undang-Undang pendidikan, yakni UU Nomor 4 Tahun 1950 jo UU Nomor 12 tahun 1954, UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Pendidikan Nasional. Dalam hal kurikulum kita mengenal kurikulum : (1) Kurikulum 1950; (2) Kurikulum 1962; (3) Kurikulum

1969; (4) Kurikulum 1975; (5) Kurikulum 1984; (6) Kurikulum 1994; (7) Kurikulum 2004; dan (8) Kurikulum yang akan dikembangkan oleh sekolah (Soedijarto, 2008:52).

Yang menarik, walaupun selama hamper enam puluh enam tahun medeka kita hanya mengenal tiga Undang-Undang pendidikan, dalam hal kurikulum kita mengenal hamper delapan kurikulum. Sesungguhnya perbedaan antara kurikulum 1950 dan 1962 hanya dalam materi pendidikan politik, yaitu dari tanpa manipol Usdek menjadi memasukkan Manipol Usdek, dan antara kurikulum 1962 dan 1969 bedanya juga dalam hal materi pendidikan politik dari mengandung Manipol Usdek menjadi tanpa Manipol Usdek dan perubahan jumlah jam pelajaran untuk pendidikan agama.

Dalam hal sistem evaluasi, dalam pengertian ujian akhir untuk menentukan kelulusan seseorang dari pendidikan satuan pendidikan, kita mengenal : (1) periode ujian Negara sampai tahun 1968; (2) periode ujian sekolah dari 1969 sampai 1984; (3) sistem evaluasi belajar tahap akhir nasional (Ebtanas) dari 1985 sampai 2003;

dan (4) sistem ujian akhir nasional (UAN) tahun 2004, yang kemudian berubah menjadi ujian nasional (UN).

Tiga kali perubahan Undang-Undang tentang sistem pendidikan, tujuh kali perubahan kurikulum, dan tiga kali perubahan dalam sistem penentuan kelulusan (ujian akhir) tampaknya tidak berpengaruh pada model pembelajarandan suasana kependidikan yang memungkinkan sekolah sebagai pusat pembudayaan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pada umumnya suasana dan proses pembelajaran, apapun kurikulumnya, masih mengutamakan proses mendengar, mencatat, dan menghafal (*rote learning*), belum sampai kepada proses pembelajaran yang diharapkan Unesco, yang terkenal dengan empat pilar belajar, yakni, "*learning to know*", "*learning to do*", "*learning to live together*", dan "*learning to be*". (Jacques Delors dalam Soedijarto,2008:53). Suatu proses pembelajaran yang memungkinkan peserta didik tertantang dan terangsang untuk terus belajar sampai pada tingkatan "*joy of discovery*", tertantang untuk memecahkan masalah dengan

menerapkan pengetahuan yang diperolehnya, tertantang untuk melakukan kerjasama, sehingga sampai pada berkembangnya kecerdasan dan terbentuknya karakter generasi muda.

Harus diakui bahwa Dari 1969 sampai awal 1980-an, berdasarkan hasil penilaian Pendidikan Nasional (National Assesment on Education) dal periode Menteri Mashuri, Dr. Syarif Thayeb, dan Dr. Daoed Joesoef, berbagai pembaharuan pendidikan telah dilakukan. Antara lain adalah dengan mengubah sistem ujian negara, yang fungsinya memilah dan memilah di antara peserta didik yang di satu pihak berhasil menyaring peserta didik untuk dapat mengikuti jenjang pendidikan selanjutnya, tetapi di lain pihak mengabaikan mayoritas peserta didik yang secara akademik kurang berpotensi. Praktik semacam ini sesungguhnya bertentangan dengan prinsip pendidikan demokrasi dan memperkuat pendidikan yang elitis dan aristokratik.

Mengubah ujian Negara menjadi ujian sekolah dimaksudkan untuk memungkinkan guru membantu peserta didik berkembang secara optimal sesuai

dengan minat, bakat dan kemampuannya. Namun karena praktik pendidikan di kelas tidak berubah, eksesnya adalah sekolah pada umumnya cenderung meluluskan semua peserta didik sehingga fungsi lembaga pendidikan, baik sebagai pengembang potensi peserta didik maupun sebagai pengarah perkembangan kemampuan peserta didik, tidak dapat dijalankan. Peserta didik menjadi terbiasa dengan “semua dapat diatur” dan tidak ada aturan yang secara konsisten dipegang sebagai *rule of the game*.

Sesungguhnya, pelaksanaan sistem ujian sekolah sesuai dengan rencana pembaharuan pendidikan Depdikbud yang disusun dalam era Menteri Dr. Syarif Thayeb akan diteruskan dengan didukung oleh sistem kurikulum yang dikembangkan melalui Proyek Perintis Sekolah Pembangunan (PPSP). Proyek ini pada 1981 telah dinilai melalui proses evaluasi yang komprehaensif dan disimpulkan sebagai efisien, efektif, dan relevan. Sistem PPSP ini menganut model belajar tuntas, belajar mandiri, yang dilengkapi dengan *self learning material* berbentuk modul, yang

penilaiannya dilakukan terus-menerus, komprehensif, dan maju berkelanjutan (*continues progress*). Tetapi karena dinilai terlalu mahal, pada era Menteri Nugroho Notosusanto penyebaran (diseminasi) sistem kurikulum PPSP ini dihentikan dan dibatalkan. Kemudian lahirlah kurikulum 1984 dengan didukung sistem ujian yang dikenal dengan Ebtanas.

Berbeda dengan ujian Negara yang mnyentukan kelulusan seseorang untuk melanjutkan sekolah ke jenjang berikutnya, nila Ebtanas yang diselenggarakan secara nasional digabungkan dengan nilai dari sekolah untuk memperoleh tanda tamat belajar. Karena itu, setiap lulusan memiliki dua surat keterangan, yaitu STTB (surat tanda tamat Belajar) dan NEM (Nilai Ebtanas Murni) yang menggambarkan hasil Ebtanas. Karena sejak 1969 tendensi setiap sekolah dan wilayah adalah “*minimize*” jumlah yang tidak lulus, manipulasi angka hasil ujian sekolah tak terhindarkan. Akibatnya, Ebtanas hanya dijadikan informasi tentang tingkat penguasaan materi pelajaran para peserta didik. Sayangnya, informasi yang berharga ini kurang digunakan untuk

melakukan diagnosis untuk terus menyempurnakan program pembelajaran di sekolah-sekolah.

Berbarengan dengan atau sebagai tindak lanjut UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Menteri Malik Fadjar meniadakan Ebtanas. Ini tampaknya sesuai dengan ketentuan Pasal 61 Ayat (2) : “Ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar dan / atau penyelesaian suatu jenjang pendidikan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi.

Dan ketentuan pasal 58 ayat (1) yang tertulis : “Evaluasi hasil belajar peserta didik dilakukan oleh pendidik untuk memantau proses, kemajuan, dan perbaikan hasil belajar peserta didik secara berkesinambungan”.

Ebtanas yang sesuai ketentuan UU Nomor 20 Tahun 2003 ditiadakan, tetapi pada 2004 muncul sistem UAN yang setelah tahun 2005 namanya berubah menjadi UN. Berbeda dengan Ebtanas yang ujiannya meliputi berbagai mata pelajaran pokok, dan tidak menjadi penentu kelulusan, UAN dan UN hanya meliputi tiga mata pelajaran,

yakni bahasa Indonesia, bahasa Inggris, dan matematika, dan ketiganya menentukan kelulusan peserta didik.

Yang menarik perhatian bagi pelajar ilmu pendidikan bahwa minimum angka kelulusan adalah 4,26. Angka ini sangat rendah, karena dalam konsep “*mastery learning*” seorang peserta didik dipandang telah mencapai mastery sehingga dapat mengikuti satuan pendidikan berikutnya adalah 75 persen atau 7,5 atau minimal 65 persen atau 6. Bukan 6 berdasarkan “*normal reference test*”, melainkan 6 berdasarkan “*criterion reference test*”. Lebih mengherankan lagi adalah karena yang menetapkan angka 4,26 sebagai batas kelulusan adalah lembaga yang menetapkan standar pendidikan nasional yakni BSNP (Soedijarto,2008:53).

Latar belakang ketentuan tentang batas kelulusan tampaknya adalah kebijakan yang tidak tertulis agar jumlah yang tidak lulus dapat serendah mungkin. Karena itu, cukup menarik mendapatkan kenyataan bahwa jumlah anak SMA yang lulus di atas 90 persen.

Dipandang dari sudut kepentingan menjadikan sekolah sebagai pusat kebudayaan dalam

proses transformasi budaya menuju kehidupan bangsa yang cerdas, ujian nasional dalam wujudnya yang sekarang baik lingkup yang diujikan maupun model ujiannya yang berbentuk pilihan ganda bukanlah sarana untuk menjadikan sekolah sebagai pusat kebudayaan, melainkan bahkan menjadi penghalang (Soedijarto,2008:53).

Dari serangkaian ulasan tentang berbagai perubahan yang telah terjadi, baik perubahan Undang-Undang, perubahan kurikulum, dan perubahan sistem ujian akhir, tampaknya belum ada yang bermakna bagi dapat berperannya sekolah sebagai pusat pemberdayaan.

Walaupun patut diakui bahwa berbagai upaya pembaharuan yang terjadi dari 1969-1981 diarahkan kepada terwujudnya sekolah sebagai pusat kebudayaan, karena pertimbangan kecilnya dana yang tersedia maka upaya tersebut terhenti dan hanya menjadi catatan sejarah saja.

4. Politik Hukum

Penyelenggaraan Pendidikan

Berkaitan dengan politik hukum pendidikan, prinsip

penyelenggaraan pendidikan diatur dalam pasal 4 ayat (1) dan pasal 4 ayat (3) Undang Undang No 20 Tahun 2003 yang tertulis sebagai berikut:

Pasal 4 ayat (1) :

Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai cultural dan kemajuan bangsa.

Pasal 4 ayat (3) :

Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik sepanjang hayat.

Kedua prinsip yang tertuang dalam pasal 4 undang undang No 20 Tahun 2003 tersebut di satu pihak memperkuat terlaksananya dasar pendidikan nasional yaitu Pancasila dan UUD 1945, dan di pihak lain akan dapat dilaksanakannya fungsi pendidikan nasional dan tercapainya tujuan pendidikan nasional sebagaimana tertuang dalam pasal 3 Undang Undang No 20 tahun 2003 yaitu mengembangkan kemampuan dan terbentuknya watak serta peradaban bangsa yang bermartabat

serta berkembangnya potensi peserta didik menjadi manusia yang utuh.

Selanjutnya dalam pasal 31 ayat (2) UUD 1945, yaitu bahwa “setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”. Pasal 31 ayat (2) ini mengandung pengertian bahwa pemerintah wajib membiayai penyelenggaraan pendidikan dasar. Akan tetapi dalam praktiknya pemerintah tidak membiayai sepenuhnya tetapi hanya memberikan bantuan operasional (BOS) untuk pendidikan dasar. Kalau kita benar-benar melaksanakan ketentuan pasal 31 ayat (2), pemerintah harus mengupayakan agar semua anak usia wajib belajar dimanapun waib bersekolah SD/MI, dan SMP/MTs, negeri dan swasta, dan dibiayai pemerintah.

Sedangkan dalam pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan pasal yang ayat (1) UU No 20 tahun 2003 telah diatur tanggung jawab pemerintah terhadap pendidikan. Dalam kenyataannya pemerintah kurang bertanggung jawab secara keseluruhan terhadap penyelenggaraan pendidikan; pemerintah lebih fokus memperhatikan pendidikan yang

diselenggarakan pemerintah atau yang biasa disebut sekolah negeri dan kurang memperhatikan penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat atau sekolah swasta. Dalam hal ini pemerintah bersikap diskriminatif terhadap sekolah negeri dan sekolah swasta. Hal ini terlihat dari bantuan dan berbagai fasilitas pemerintah terhadap sekolah negeri dan sangat minim fasilitas pemerintah terhadap sekolah swasta. Sikap pemerintah demikian ini tidak sesuai dengan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan. Pembukaan UUD 1945 alenia keempat antara lain ... “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dalam hal ini bangsa mencakup seluruh warga negara Indonesia baik warga yang belajar di sekolah – sekolah negeri, maupun yang belajar di sekolah swasta.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas secara umum dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan publik dari penyelenggaraan negara yang menetapkan arah tujuan dan maksud yang akan dicapai suatu bidang pembangunan, serta dimuat dalam

konstitusi dan peraturan perundang-undangan negara.

UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan telah menggariskan secara jelas politik hukum nasional terhadap kebijakan dan arah pendidikan di Indonesia. Pendidikan nasional telah memiliki landasan hukum yang kuat serta arah berupa visi dan misi yang merupakan pedoman bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia untuk dilaksanakan.

UUD 1945 menetapkan hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan dan kewajiban pemerintah untuk “mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional”. Dalam pada itu UU tentang Pemerintah Daerah menetapkan otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan, sedangkan UU nomor 20 Tahun 2003 Pasal 5 ayat (1) menetapkan “hak setiap warga Negara untuk memperoleh pelayanan pendidikan yang bermutu”. Dalam kaitan itu agar cita-cita yang tertera dalam UUD 1945 dan UU Nomor 20 Tahun 2003 dapat dijamin keterlaksanaannya, adanya standar nasional. Yang harus diikuti oleh para penyelenggara pendidikan di

Indonesia perlu ditetapkan dengan menyadari kondisi Indonesia sendiri.

2.Saran

Dari uraian tersebut diatas terdapat beberapa agenda yang perlu dipertimbangkan : (a) penyelenggaraan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan yang adil, demokratis, dan bermutu perlu memperhatikan arah dan tujuan pendidikan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945; (b) pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus konsisten mengalokasikan anggaran pendidikan swekurang-kurangnya sebesar 20 persen dari APBN dan APBD dalam rangka memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan pendidikan yang bermutu.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmad Muhaimin Azzet, 2011, *Pendidikan Yang Membebaskan*, Yogyakarta : AR-RUZZ MEDIA
- Ali Imron, 2008, *Kebijaksanaan Pendidikan Di Indonesia*, Jakarta : Bumi Aksara
- Arif Rohman, 2009, *Politik Ideologi Pendidikan*, Yogyakarta : LaksBang Mediatama
- Bernard L Tanya, 2011, *Politik Hukum*, Yogyakarta : Genta Publishing
- H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, 2009, *Kebijakan Pendidikan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Indah Sri Utari, 2011, *Mencetak Sarjana Profesional Dan Bernurani, Pidato Orasi Ilmiah UNNES*, 30 Maret 2011
- Martitah, *Judicial Review Dan Arah Politik Hukum Nasional (Sebuah Perspektif Penegakan Konstitusi)*, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1 November 2009, Semarang : Pusat Kajian konstitusi UNNES
- Moh Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada
- Muchsin, 2007, *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional*, Surabaya : Pasca Sarjana Universitas Sunan Giri
- Muhammad Rifai, 2011, *Politik Pendidikan Nasional*, Yogyakarta : AR-RUZZ MEDIA

- Paul Suparno, Sj, dkk, 2002, *Reformasi Pendidikan*, Yogyakarta : Kanisius
- Riant Nugroho, 2008, *Pendidikan Indonesia : Harapan, Visi, Dan Strategi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Soedijarto, 2006, *memahami Makna yang Tersurat Dan Tersirat Dari pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 Tentang Anggaran Pendidikan*, Jakarta : ISPI
- , 2008, *Landasan Dan Arah Pendidikan Nasional Kita*, Jakarta : Kompas
- , 2011, *Penyelenggaraan Hak Pendidikan Bangsa*, Makalah Seminar ABPTSI, Jakarta, 9 April 2011
- Suparman Marzuki, 2011, *Tragedi Politik hukum HAM*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Syafaruddin, 2008, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*, Jakarta : PT Rineka Cipta
- Yoyon Bahtiar Irianto, 2011, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada

*) Drs. Maryanto, M.Si. Dosen FPIPS IKIP PGRI Semarang, saat ini sedang menempuh studi doktoral Ilmu Hukum di UMS Surakarta