

TINJAUAN YURIDIS PENIADAAN UJIAN NASIONAL BERDASARKAN SURAT EDARAN KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN NOMOR 1 TAHUN 2021

Muhammad Khananul Ikhsan

Program Studi S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya,
Muhammad.17040704030@mhs.unesa.ac.id

Eny Sulistyowati

Program Studi S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya,
enysulistyowati@unesa.ac.id

Abstrak

Perubahan sistem pendidikan di Indonesia saat ini dipengaruhi oleh keadaan dunia. Semakin cepatnya perubahan zaman maka sistem pendidikan juga mengikuti, seperti dengan adanya pandemi beberapa tahun belakangan yang berakibat kepada peniadaan Ujian Nasional atas dasar Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Peniadaan Ujian Nasional, sebagaimana diketahui bahwa sebelumnya ujian nasional selalu diadakan terhadap peserta didik sebagai bentuk penyelesaian satuan pendidikan tertentu atau sebagai hasil prestasi belajar. Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji kebijakan pemerintah melakukan peniadaan Ujian Nasional berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 serta mengkaji akibat hukum peniadaan Ujian Nasional atas diterbitkannya Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 berdasarkan hukum positif di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Pendekatan penulisan menggunakan pendekatan undang-undang dengan membedah bahan hukum yang dikumpulkan dengan cara studi literatur yang dianalisis secara preskriptif, serta pendekatan konseptual yang merujuk pada doktrin-doktrin hukum maupun pandangan para ahli. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa peniadaan Ujian Nasional berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 didasarkan kewenangan diskresi yang dimiliki menteri untuk membuat peraturan kebijakan. Adapun akibat hukum peniadaan Ujian Nasional atas diterbitkannya Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 adalah batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) tidak mengikat sebab penetapannya terdapat cacat kewenangan dan cacat prosedur.

Kata Kunci: Surat edaran, Ujian nasional.

Abstract

*Alteration in the education system in Indonesia are currently influenced by world conditions. The faster the times change, the education system also follows, such as with the pandemic in recent years which resulted in the abolition of the National Examination on the basis of the Circular of the Minister of Education Number 1 of 2021 concerning the Elimination of the National Examination, as it is known that previously the national examination was always held for students as form of completion of certain educational units or as a result of learning achievement. The research objectives to be achieved in this study are to examine the government's policy to eliminate the National Examination based on the Circular Letter of the Minister of Education Number 1 of 2021 and to examine the legal consequences of the abolition of the National Examination for the issuance of the Circular Letter of the Minister of Education Number 1 of 2021 based on positive law in Indonesia. The research method used is normative juridical research. The writing approach uses a legal approach by dissecting legal materials collected by means of literature studies which are analyzed prescriptively, as well as a conceptual approach that refers to legal doctrines and the views of experts. Based on the results of the study, it is known that the abolition of the National Examination based on the Circular Letter of the Minister of Education Number 1 of 2021 is based on the discretionary authority of the minister to make policy regulations. The legal consequences of eliminating the National Examination for the issuance of the Circular Letter of the Minister of Education Number 1 of 2021 are null and void (*van rechtswege nietig*) not binding because the stipulation has defects in authority and procedures.*

Keywords: Circular, National Examination.

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan hal yang penting bagi manusia selain ekonomi. Sektor utama dalam pembangunan di tiap negara adalah pendidikan. Negara yang maju dapat dinilai dan dilihat dari kualitas ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) yang dilaksanakan. Dewasa ini sistem pendidikan di Indonesia sering mengalami perubahan sistem dikarenakan setiap pergantian Menteri Pendidikan selalu berubah sistem pendidikannya. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disingkat UU 20 tahun 2003) menyatakan bahwa :

“Pendidikan ialah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar serta proses pendidikan supaya partisipan didik secara aktif meningkatkan kemampuan dirinya untuk mempunyai kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, karakter, kecerdasan, akhlak mulia, dan keahlian yang diperlukan dirinya, warga, meningkatkan seluruh kemampuan yang dipunyai partisipan didik melalui proses pendidikan”.

Berdasarkan ketentuan di atas, bahwa pendidikan sebagai upaya agar terwujudnya suasana belajar dengan segala tahapannya yang bertujuan agar peserta didik menjadi aktif dalam meningkatkan kompetensi yang dimilikinya dalam hal keagamaan, akhlak, kecerdasan maupun keahliannya, dalam hal ini diketahui bahwa pendidikan sebagai suatu pembelajaran untuk meningkatkan kemampuan peserta didik.

Pendidikan ialah kegiatan mengembangkan dan membina kepribadian manusia baik pada bagian jasmani dan rohani manusia (Haryanto 2012). Pendidikan ialah usaha yang memiliki maksud dan tujuan tertentu guna meningkatkan potensi yang dimiliki oleh manusia (Nurkholis 2013). Berdasarkan pengertian pendidikan diatas maka dapat disimpulkan bahwa pendidikan adalah usaha menuntun anak untuk mencapai kedewasaan rohani dan jasmani, dalam interaksi alam beserta lingkungan di sekitarnya.

Sistem pendidikan Indonesia mengalami perubahan yang signifikan sejak awal kemerdekaan. Sistem pendidikan sendiri disebutkan pada Pasal 1 UU 20 tahun 2003 yang berbunyi:

“Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen Pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional”.

Maka dari itu, bahwa sistem pendidikan nasional berkenaan dengan salah satu tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa yang mencakup tujuan

pendidikan nasional, secara spesifik tujuannya untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk karakter bangsa sehingga dapat menjadi seseorang warga negara yang memiliki nilai spiritual, nilai moral, dan potensi.

Tolak ukur dari sebuah Pendidikan formal di sekolah menggunakan ujian. Nilai ujian dengan kriteria tertentu menjadi pedoman lulus atau tidaknya siswa dari Pendidikan formal di sekolah. Pengertian ujian disebutkan dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan bahwa :

“Ujian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengukur pencapaian kompetensi peserta didik sebagai pengakuan prestasi belajar dan/atau penyelesaian dari suatu satuan Pendidikan”.

Sehingga dapat diketahui bahwa ujian merupakan suatu parameter atau alat ukur yang menentukan capaian dari kemampuan peserta didik guna menyelesaikan satuan pendidikan tertentu ataupun menjadi pengakuan prestasi belajar peserta didik.

Indonesia menerapkan Ujian Nasional sebagai syarat kelulusan bagi siswa jenjang SMA/MA sederajat. Ujian Nasional diselenggarakan serentak di seluruh Indonesia dengan beban soal yang sama untuk mengukur mutu pendidikan setiap daerah di Indonesia. Ujian Nasional ialah sistem penilaian secara nasional untuk pendidikan dasar dan pendidikan menengah di Indonesia. Ujian Nasional juga bertujuan untuk mengukur dan memetakan mutu pendidikan di daerah satu dengan daerah lain (Gustom 2012). Hasil Ujian Nasional yang diselenggarakan serentak oleh negara bertujuan untuk pemetaan masalah pendidikan dalam rangka menyusun kebijakan pendidikan nasional (Setiadi 2011).

Tabel 1.1

Jumlah peserta Ujian Nasional SMA/MA

No	Tahun	Jumlah
1.	2016	1,694,787
2.	2017	1,798,405
3.	2018	1,967,685
4.	2019	2,001,961

Sumber : Diolah penulis

Hukum berasal dari kata *iuris* ialah wujud plural dari kata *ius* yang maksudnya selaku serangkaian pedoman buat menggapai keadilan, tidak hanya itu dalam bahasa latin ada kata *lex* yang maksudnya dalam bahasa Indonesia undang-undang, ialah seperangkat ketentuan tingkah laku buat mengendalikan kedisiplinan warga. Menurut Thomas Aquinas terdapat beberapa sebutan, *Lex Aeterna*, *Lex Divina*, *Lex Naturalis*, serta *Lex Humana* dalam bukunya *Summa Theologica* yang maksudnya selaku seperangkat ketentuan (Marzuki 2012).

Terdapat perbedaan baik dalam bahasa maupun istilah untuk mendefinisikan hukum, bahwa berdasarkan pemaparan di atas hukum diartikan sebagai pedoman untuk meraih keadilan, namun disisi lain hukum diartikan sebagai peraturan salah satunya oleh Thomas Aquinas, atau perundang-undangan untuk mengontrol kepatuhan warganya terhadap peraturan tersebut.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa hukum ialah rangkaian dari peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dengan sifat mengatur untuk terwujudnya nilai kemanfaatan, kepastian dan keadilan bagi warga. Indonesia sendiri menganut *civil law system*, dimana cenderung menerapkan ajaran positivisme hukum. Hukum berisikan norma yang dimaknai sebagai peraturan yang tertulis.

Ciri yang jelas dari *civil law system* ialah peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum yang utama. Peraturan perundang-undangan menjadi patokan utama dalam kehidupan bernegara. Hukum masuk dalam semua lini kehidupan manusia baik secara individual maupun bermasyarakat. Untuk itu peraturan sangat penting dalam patokan bertingkah laku (Redi 2018). *Civil law system* menitikberatkan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam berperilaku masyarakat baik secara privat maupun secara publik dalam kehidupannya, sehingga dapat dikatakan secara normatif yang berlaku untuk mengatur perilaku masyarakat berasal dari peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya dikenal sebagai sumber hukum.

Penyebutan perundang-undangan (*Legislation, Wetgeving, ataupun Gesetzgebung*) dalam sebagian kepustakaan memiliki dua penafsiran yang berbeda, didalam kamus yang berlaku sebutan *legislation* diartikan dengan perundang-undangan serta pembuatan undang-undang, sebutan *wetgeving* diterjemahkan dengan penafsiran membentuk undang-undang serta totalitas daripada undang-undang negara, sebaliknya sebutan *gesetzgebung* diterjemahkan perundang-undangan. Penafsiran *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* dimaksud selaku berikut:

1. Perundang-undangan ialah proses membentuk peraturan negeri, baik di tingkatan pusat, ataupun di tingkatan Wilayah;
2. Perundang- undangan merupakan seluruh peraturan negeri, yang ialah hasil pembuatan peraturan, baik di tingkatan Pusat ataupun di tingkatan Wilayah (Farida 2007).

Terdapat perbedaan untuk mendefinisikan perundang-undangan yang terkait seputar pembuatan undang-undang atau didefinisikan sebagai undang-undang itu sendiri, selain itu ada yang mendefinisikannya sebagai suatu proses pembentukan peraturan yang

berlaku di tingkat pusat atau daerah. Sehingga peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai pembuatan, pembentukan atau undang-undang saja.

Peraturan perundang-undangan Indonesia diatur tegas dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembuatan Peraturan Perundang- Undangan (selanjutnya disingkat UU 12 tahun 2011). Gambaran umum pada peraturan perundang-undangan termuat dalam syarat umum Pasal 1 angka 2 mengatakan

“Peraturan Perundang- undangan merupakan peraturan tertulis yang muat norma hukum yang mengikat secara umum serta dibangun ataupun diresmikan oleh lembaga negara ataupun pejabat yang berwenang lewat prosedur yang diresmikan dalam peraturan perundang-undangan”. Peraturan perundang-undangan yang ialah peraturan tertulis sebagaimana syarat diatas, peraturan perundang- undangan dipecah dalam tipe serta hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12 tahun 2011 ialah terdiri atas:

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

Ketentuan tersebut menunjukkan norma hukum secara berjenjang (vertikal) antara konstitusi, undang-undang, peraturan yang dikeluarkan pemerintah, presiden, sampai dengan peraturan yang berlaku di daerah, yang keberlakuanannya juga didasarkan pada derajat hierarki ketentuan di atas.

Macam peraturan perundang-undangan diatas diatur dengan jelas pada Undang-Undang 12 tahun 2011, tetapi selain peraturan diatas terdapat peraturan yang tidak disebutkan dan diatur dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang 12 tahun 2011. Peraturan perundang-undangan pada kedua pasal diatas, terdapat peraturan yang menurut penulis penting untuk di teliti yaitu Surat Edaran dimana dalam Undang-Undang 12 tahun 2011 tidak diatur. Dalam hal ini penulis ingin memfokuskan pada Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang berisi tentang peniadaan Ujian Nasional tahun 2021. Surat Edaran bermasalah karena tidak sesuai peraturan yang mengatur berjalannya Ujian Nasional. Surat Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2021 (selanjutnya disebut SE Mendikbud Nomor 1 Tahun 2021).

Sebelum Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan SE Mendikbud Nomor 1 Tahun 2021, secara umum pelaksanaan Ujian Nasional diadakan pada satuan pendidikan sebagaimana mestinya untuk menguji kemampuan yang dimiliki peserta didik baik sebagai proses penyelesaian satuan pendidikan tertentu atau sebagai hasil prestasi dari pembelajaran peserta didik hal ini sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 43 Tahun 2019.

Berdasarkan berita yang dilansir oleh *tribunnews.com* pada tanggal 4 Februari 2021 dijelaskan bahwa Peniadaan Ujian Nasional serta ujian kesetaraan merupakan upaya Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nadiem Makarim untuk menekan penyebaran virus covid-19 hal ini berdasarkan SE Mendikbud Nomor 1 Tahun 2021. Lewat surat edaran yang diterbitkan, Nadiem menetapkan bahwa pada tahun 2021 Ujian Nasional serta ujian kesetaraan ditiadakan." Ujian Nasional serta ujian kesetaraan tahun 2021 ditiadakan," bunyi poin awal surat edaran yang diterima dari Kemendikbud (Fahlevi 2021).

Permasalahan diterbitkannya SE Mendikbud Nomor 1 Tahun 2021 secara materi tidak jelas apakah dapat menggugurkan kewajiban dalam melaksanakan Ujian Nasional yang sudah diatur Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2015 serta PERMENDIKBUD Nomor 43 tahun 2019 atau tidak? Dalam hal ini mungkinkah penerbitan SE Mendikbud Nomor 1 Tahun 2021 sah secara hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sudah mengatur Ujian Nasional atau hanya merupakan peraturan kebijaksanaan yang disebut *beleid regels*. Perihal ini tidak diatur secara tegas dalam UU 12 tahun 2011 sebab dalam undang-undang tersebut secara implisit hanya mengatakan "peraturan yang diresmikan oleh Pejabat ataupun Lembaga yang berwenang menetapkannya". Apakah surat edaran pula tercantum dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana diartikan di atas? Apabila tercantum dalam peraturan perundang-undangan, prosedur yang wajib dicoba apabila surat edaran tersebut berlawanan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya ataupun peraturan yang lain yang setingkat ataupun surat edaran tersebut apabila cacat secara materiil serta cacat secara prosedur kemudian berikutnya sifat mengikat dan akibat hukum dari surat edaran itu sendiri.

Berdasarkan penjelasan peniadaan Ujian Nasional di atas yang masih menimbulkan berbagai polemik seperti: Surat Edaran yang merupakan *beleidsregel* (peraturan kebijakan) yang hanya mengikat ke dalam atau sejenis pengumuman dan tidak mengikat keluar dalam hal ini untuk siswa, lalu aturan yang mengatur Ujian Nasional sudah terdapat pada PP nomor 13 tahun

2015 yang seyogyanya Peraturan Pemerintah dibatalkan oleh Peraturan Pemerintah atau peraturan perundang-undangan dibawahnya, bukan oleh Surat Edaran. Maka penulis bermaksud untuk meneliti hal ini dengan melakukan penelitian berjudul "Tinjauan Yuridis Peniadaan Ujian Nasional Berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan".

Penelitian terdahulu yang sejenis dengan penelitian ini yaitu terdiri dari sebagai berikut :

1. Nama/Universitas : Taufan Rezza/Universitas Airlangga

Judul : Kedudukan dan Fungsi Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) Nomor 1446/KPU/VII/2014 Dalam Sistem Peraturan Perundang – Undangan di Indonesia.

Perbedaan : berkaitan dengan surat edaran dalam sistem peraturan perundang – undangan khususnya surat edaran KPU RI No. 1446/KPU/VII/2014 dalam sistem peraturan perundang–undangan di Indonesia.

2. Nama/Universitas : Nursyamsi Usman/Universitas Hassanudin

Judul : Eksistensi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 Dalam Proses Peninjauan Kembali

Perbedaan : guna mengetahui kedudukan dari SEMA No.7 Tahun 2014 tentang Peninjauan Kembali dalam sistem hukum di Indonesia, serta guna mengetahui keberlakuan dari SEMA No.7 Tahun 2014 dalam proses Peninjauan Kembali.

Berdasarkan penjelasan yang terdapat pada latar belakang masalah tersebut, penulis membuat rumusan masalah yaitu 1. Apakah tepat peniadaan Ujian Nasional berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021?. 2. Apakah akibat hukum peniadaan Ujian Nasional atas diterbitkannya Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 berdasarkan hukum positif di Indonesia?.

Tujuan penelitian ini adalah guna menganalisa konflik norma yang terdapat pada Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Peniadaan Ujian Nasional dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 dalam mengatur pelaksanaan Ujian Nasional. Penelitian ini juga menganalisis bagaimana bentuk akibat hukum yang timbul akibat peniadaan Ujian Nasional berdasarkan hukum positif di indonesia. Sebelumnya ujian nasional selalu diadakan terhadap peserta didik sebagai hasil prestasi belajar.

METODE

Berdasar permasalahan yang akan dibahas oleh penulis, maka penulis menggunakan jenis penelitian

normatif. Dalam penelitian ini, tipe-tipe penelitian yang dipergunakan merupakan yuridis normatif (*legal research*). Jenis penyusunan ini ialah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah ataupun norma-norma dalam hukum positif yang berlaku. Jenis penelitian yuridis normatif dicoba dengan metode mengkaji bermacam ketentuan hukum yang bertabat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan dan literatur yang bertabat teoritis yang kemudian dihubungkan dengan kasus yang hendak dibahas dalam penelitian ini (Marzuki 2016a).

Pendekatan penulisan menggunakan pendekatan undang-undang (*statue approach*) dengan membedah semua undang-undang dan regulasi yang termasuk dalam isu hukum yang sedang dibahas karena masih terdapat konflik norma hukum dan terdapat praktek menyimpang terhadap undang-undang dan fakta dilapangan terkait Surat Edaran dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) ialah pendekatan pada doktrin-doktrin hukum maupun pandangan para ahli yang merujuk pada prinsip-prinsip hukum, karena tidak adanya peraturan hukum yang mengatur diterbitkannya Surat Edaran. Hasil dari penulisan tersebut termasuk suatu pendapat penulis untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi. Sehingga, penelitian ini perlu merujuk prinsip-prinsip hukum melalui pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum (Marzuki 2016b).

Bahan Hukum yang digunakan :

- a) Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang diperoleh menggunakan peraturan perundang-undangan yang diurutkan berdasarkan hierarki, antara lain :
 1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41).
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 45).

5. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 43 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Yang Diselenggarakan Satuan Pendidikan dan Ujian Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1590).

- b) Bahan hukum sekunder yang utama ialah buku-buku hukum karena buku teks memuat mengenai prinsip dasar ilmu hukum. Selain buku termasuk skripsi, thesis dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Terdapat juga, komentar-komentar atas putusan pengadilan dan juga kamus hukum (Marzuki 2016b).

Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi literatur yaitu suatu teknik pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Cara unruk menggunakannya yaitu mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan kemudian diolah dengan secara sistematis serta dikaji secara jelas kemudian disimpulkan.

Teknik pengolahan bahan hukum dilakukan terlebih dahulu melaksanakan pengumpulan pada bahan hukum primer seperti Undang-Undang Reoublik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 43 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ujian Yang Diselenggarakan Satuan Pendidikan Dan Ujian Nasional. Sedangkan bahan hukum sekunder seperti karya ilmiah serta penelitian terdahulu seperti jurnal, skripsi, buku yang relevan dengan permasalahan penelitian yaitu peniadaan Ujian Nasional melalui surat edaran yang menyalahi peraturan perundang-perundangan ysang berlaku. Setelah bahan hukum dikumpulkan, selanjutnya bahan hukum akan diolah secara sistematis untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang permasalahan yang akan dikaji (Zainal 2014).

Teknik analisa yang digunakan pada bahan-bahan hukum yang dikumpulkan adalah dengan dianalisis secara preskriptif, yaitu dengan mengajukan serta merumuskan kaedah-kaedah serta pedoman-pedoman yang harus dipatuhi oleh praktek hukum serta dogmatik hukum serta bersifat kritis yang kemudian digunakan guna memecahkan masalah yang dihadapi (Marzuki 2016b). Selanjutnya langkah akhir, akan diperoleh suatu kesimpulan yang menjawab permasalahan yang dihadapi serta dapat memberikan solusi dari permasalahan tersebut.

HASIL dan PEMBAHASAN

Peniadaan Ujian Nasional berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut sistem presidensial dimana Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahannya dibantu oleh para Menteri yang bertanggung jawab langsung dibawah Presiden. Tugas Menteri sudah dibagi sesuai dengan kebutuhan pemerintahan yang dikehendaki oleh Presiden.

Pelaksanaan tugas pemerintahan dikaitkan dengan pembagian tugas pemerintahan, yang secara historis mengarah pada kehancuran negara dan bencana demokrasi ketika kekuasaan berada di satu lembaga atau di satu tangan. Pemisahan kekuasaan penting untuk membuat Lembaga saling mengkontrol suatu kebijakan ataupun dalam pembuatan produk hukum (*checks and balances*) (Ridwan HR 2014a). Pembagian kekuasaan tersebut erat kaitannya dengan teori Montesquieu tentang pembagian kekuasaan dalam politik tripartit. Dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Law)*, Montesquieu menyatakan bahwa negara memiliki tiga badan utama dan fungsi pemerintahan: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Inilah pandangan John Locke yang memperkenalkan prinsip pemisahan kekuasaan negara dengan membaginya menjadi lembaga legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana legislasi) dan federal (keamanan dan hubungan luar negeri) (Ridwan HR 2014a).

Kaitannya dengan eksistensi menteri dengan pemikiran Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bahwa menteri berkaitan dengan kekuasaan eksekutif sebagaimana dimiliki Presiden khususnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang-bidang yang dipimpinnya hal ini juga dapat dikatakan sebagai penunjang dalam kanjikan politik negara yang dilaksanakan Presiden. Oleh karena itu, penjelasan praperubahan UUD 1945 menyatakan bahwa Menteri bukanlah pegawai negeri sipil biasa. Jabatannya sebagai pemimpin eksekutif dibawah Presiden sangatlah penting. Dengan demikian, menteri pada dasarnya adalah kepala kementerian dalam arti yang sesuai dengan bidang tanggung jawab masing-masing” (Asshiddique 2006).

Dalam menentukan politik pemerintahan dan koordinasi di dalam pemerintahan negara, para Menteri bekerja sama satu dengan yang lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden. Kemudian melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU Kementerian Negara) diatur secara khusus mengenai tugas dan kewajiban kementerian serta menteri-menteri negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana

tertuang dalam UUD NRI 1945. Urusan negara kemudian dibagi menjadi 3 (tiga) urusan sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Kementerian Negara, yaitu:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkungannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Berdasarkan bunyi pasal 4 Undang-Undang Kementerian Negara di atas, dapat diketahui tugas dan kewajiban menteri negara untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang dibedakan sebagai berikut: *Pertama*, urusan pemerintahan yang telah ditentukan dalam konstitusi; *Kedua*, urusan pemerintahan yang ditentukan dalam undang-undang; *Ketiga*, urusan pemerintahan yang berkaitan dengan program pemerintah. Dapat diketahui bahwa tugas dan kewajiban menteri negara dalam hal urusan negara mencakup sebagai berikut: *Pertama*, urusan negara yang berhubungan dengan luar dan dalam negeri serta pertahanan; *Kedua*, urusan pemerintahan yang mencakup persoalan kepercayaan (agama), hukum, keuangan, kesehatan, Hak Asasi Manusia (HAM), pendidikan, kebudayaan, dan lain-lain; *Ketiga*, urusan pemerintahan yang mencakup perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, sekretariat negara, kependudukan, lingkungan hidup, teknologi, ilmu pengetahuan, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olah raga, dan lain-lain.

Berdasarkan ketentuan di atas, diketahui bahwa fungsi kementerian berhubungan dengan tugas dan urusannya masing-masing sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Kementerian Negara pada penjelasan sebelumnya, adapun fungsi kementerian tersebut terbagi ke dalam tiga jenis dengan uraiannya sebagai berikut:

1. Fungsi kementerian dalam hal urusan pemerintahan yang berhubungan dengan urusan luar dan dalam negeri serta pertahanan mencakup perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan, pengelolaan barang milik negara, pengawasan dan pelaksanaan kegiatan secara teknis dari pusat hingga daerah
2. Fungsi kementerian dalam hal urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, HAM, pendidikan, kebudayaan, kesehatan dan lain-lain sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Ayat (2) UU Kementerian yaitu menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan, pengelolaan barang milik negara,

pengawasan pelaksanaan tugasnya, pelaksanaan bimbingan secara teknis dan supervisi di daerah dan pelaksanaan teknis secara nasional

3. Fungsi kementerian dalam hal perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, kependudukan, lingkungan hidup, dan lain-lain sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Ayat (3) UU Kementerian yaitu menyelenggarakan fungsi perumusan serta penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan, pengelolaan barang milik negara, dan pengawasan pelaksanaan tugasnya.

Di antara fungsi-fungsi umum kementerian, kesamaannya adalah kemampuan merumuskan dan menetapkan kebijakan di bidangnya masing-masing. Menteri mengeluarkan atau membuat suatu peraturan harus sesuai dengan arahan dan persetujuan Presiden. Menteri merupakan Lembaga eksekutif dimana tidak memiliki fungsi untuk membuat suatu peraturan (*reglementer*) sendiri tanpa persetujuan Presiden, dimana Presiden sendiri bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Pemerintah dalam hal ini lembaga eksekutif untuk melaksanakan fungsi pengaturan perlu diberikan kewenangan mengatur yang disebutkan dalam Undang-undang yang terkait. Hal ini adalah bentuk khusus dari pendelegasian kewenangan mengatur dari lembaga legislatif ke lembaga eksekutif dan biasa disebut sebagai “delegasi legislatif dalam pembuatan peraturan” (Asshiddique 2010a).

Kementerian tidak berwenang untuk melaksanakan fungsi mengatur atau membuat peraturan. Mengingat kekuasaan Kementrian berada dalam lembaga eksekutif. Apabila Kementrian ingin fungsi tersebut dilaksanakan harus ada penyerahan secara kewenangan dari lembaga legislatif yang memiliki fungsi tersebut untuk lembaga eksekutif yaitu menteri melaksanakan fungsi mengatur dan membuat peraturan.

Dalam ilmu legislasi, ada dua cara pendelegasian wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan, yaitu atribusi dan pendelegasian. Menurut A. Hamid S. Attamimi, beliau mengatakan: pembentukan peraturan negara berdasarkan fungsi pembuatan peraturan berdasarkan fungsi eksekutif telah mengalami perkembangan. Kewenangan dalam pembuatan peraturan muncul dari fungsi eksekutif dan fungsi *reglementer* yang wujud kewenangannya berupa delegasi maupun atribusi (Arif 2012).

Setiap Menteri dapat mengetahui informasi terkait penyerahan kewenangan dalam membentuk suatu peraturan adalah berdasarkan atribusi dan delegasi, hal ini juga menurut Attamimi bahwa pembentukan peraturan negara berdasarkan fungsi *reglementer* yaitu

membuat dan mengeluarkan suatu peraturan dan fungsi eksekutif, yang perlu dicermati adalah fungsi *reglementer* dan eksekutif didasarkan menurut hierarki peraturan yang lebih tinggi dengan adanya kewenangan atribusi atau delegasi.

Ketentuan dalam penyerahan kewenangan tersebut berbeda dengan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara. Undang-Undang tersebut menyebutkan hanya memberi Kementerian kekuasaan eksekutif (*bestuur*) dan tidak memberikan kekuasaan pengaturan (*reglementer*). Seperti halnya Pasal 8 UU Menteri, salah satu tugas menteri adalah merumuskan, memutuskan, dan melaksanakan kebijakan di bidangnya masing-masing.

Selanjutnya, mengenai produk hukum dalam hal ini berupa peraturan, yang sering dikeluarkan oleh kementerian, pada prinsipnya semua pejabat tinggi yang memegang jabatan publik memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan administratif seperti pengangkatan dan pemberhentian pejabat negara serta pembentukan dan pembubaran suatu organisasi dan lain-lain. Akan tetapi diperlukan perbedaan yang tegas dan terarah dalam putusan atau penetapan yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*) (Bagir Manan 1993).

Pengaturan atribusi sebagai penyerahan kewenangan untuk membuat undang-undang sebagai kewenangan mengatur. Di dalam Undang-Undang Kementerian Negara tidak disebutkan mengenai hal tersebut sehingga kewenangan yang dimiliki menteri adalah kewenangan mengurus hal ini juga merujuk kepada salah satu fungsi kementerian untuk melaksanakan kebijakan, merumuskan dan menetapkannya. Oleh karena itu, peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian sifatnya lebih administratif yang tidak ada sifat mengatur di dalamnya.

Perbedaan tersebut, mengakibatkan pengertian peraturan perundang-undangan dalam artian sempit perlu dibatasi ataupun sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas karena elemen pengaturan (*regeling*) kepentingan publik dan menyangkut hubungan- hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warga negara dan antara warga negara dengan negara dan pemerintah (Saiful Anam 2013). Kemampuan untuk menetapkan kebijakan menteri pada dasarnya dapat berupa arahan tertulis atau tidak tertulis. Salah satu kebijakan tertulis yang sangat umum dikeluarkan oleh kementerian negara adalah Surat Edaran Menteri. Dengan demikian, pembentukan dan penerbitannya didasarkan pada kewenangan mengurus (*bestuur*) untuk mengelola urusan kementerian. Secara khusus surat edaran merupakan peraturan tertulis didasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012

tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah (Permen PANRB 80/2012) sebagai bentuk pembaharuan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas. Peraturan ini mencakup surat edaran tergolong Naskah Dinas Pengaturan yang merupakan turunan dari Naskah Dinas Arahan.

Naskah Dinas Arahan adalah dokumen dinas yang memuat prosedur pokok atau prosedur pelaksanaan yang menjadi pedoman dan diberlakukan dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan masing-masing instansi yang berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat ketetapan, pengaturan serta penugasan. Lebih lanjut, surat edaran diartikan sebagai surat resmi yang memuat pemberitahuan tentang hal-hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Kewenangan memutuskan dan menandatangani surat edaran kepala instansi pemerintah dapat dilimpahkan kepada kepala instansi suatu pemerintahan tersebut atau pejabat yang ditunjuk, tergantung isi surat edaran tersebut.

Dapat diketahui bahwa fungsi kebijakan yang dimiliki kementerian diantaranya adalah kebijakan secara tertulis yang dipahami sebagai Surat Edaran Menteri dimana pembentukannya melewati tahapan yang terlebih dahulu dituangkan dalam Naskah Dinas Arahan yang didalamnya terdapat kebijakan kementerian yang akan diselenggarakan untuk selanjutnya dibentuk dengan surat edaran. Terdapat beberapa komponen dalam surat edaran yaitu sebagai berikut: Pertama, kepala surat yang mencakup kop naskah dinas, tulisan surat edaran, kata "tentang", beserta rumusan judul surat edaran; Kedua, batang tubuh yang mencakup alasan dibentuknya surat edaran, dasar hukum yang membentuk surat edaran, dan pemberitahuan yang dipandang mendesak; Ketiga, bagian kaki surat mencakup tempat dan tanggal penetapan, nama jabatan, nama lengkap pejabat yang menandatangani surat berikut tanda tangannya, dan cap dinas.

Dari pengertian di atas, kewenangan untuk menetapkan dan menandatangani, serta perincian dalam surat edaran adalah dokumen formal berupa kebijakan utama ataupun kebijakan implementasi yang berisi pemberitahuan pada beberapa hal yang dianggap penting dan mendesak. Artinya isi surat edaran itu berisi pengumuman penting dan mendesak. Munculnya istilah 'kebijakan utama atau kebijakan pelaksanaan' yang mengartikan surat edaran sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) sejalan dengan pemikiran Jimly Asshiddique dalam bukunya yang lebih tepat digolongkan sebagai kebijakan atau aturan semi-legislatif (Asshiddique 2010b).

Istilah diskresi merupakan sinonim dari istilah bahasa Inggris "*discretion*", konsep diskresi adalah konsep tentang kekuasaan (dalam bahasa Inggris disebut

"*discretionary power*" dan dalam bahasa Prancis disebut "*pouvoir discretionnaire*"), secara terminologi makna intrinsik diskresi selalu mengandung konotasi kekuasaan (Krishna D. Darumurti 2012). Makna diskresi dalam penetapan surat edaran Mendikbud Nomor 1 tahun 2021 adalah berkaitan dengan kewenangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara atau badan administrasi pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan Pendidikan sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945.

Jika klasifikasi surat edaran dikatakan sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels* atau aturan kebijakan), maka dasar kewenangan pembentukannya bukan berasal dari kewenangan peraturan perundang-undangan atau singkatnya tidak dirumuskan berdasarkan undang-undang di atasnya, tetapi dibentuk atas dasar kebebasan (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah atau yang biasa dikenal dengan *Freis Ermessen* (Ridwan HR 2014b). Kewenangan menteri untuk membuat kebijakan secara tertulis melalui surat edaran dapat dikatakan sebagai kewenangan bebas bila surat edaran tersebut termasuk sebagai aturan kebijakan.

Secara terminologi, istilah "*freis ermessen*" berasal dari bahasa Jerman. Kata "*freis*" diturunkan dari kata "*frei*" yang berarti bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan kata "*ermessen*" memiliki arti mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan, dan keputusan (Marcus Lukman 1997a). Dengan demikian, *Freis ermessen* berarti mereka yang memiliki kebebasan untuk mempertimbangkan, menilai, dan menebak sesuatu. Selanjutnya *freis ermessen* dapat juga disebut hak untuk memutuskan, yang menurut S. Prajudi Atmosudirjo hak memutuskan dapat diartikan sebagai kebebasan untuk bertindak atau mengambil keputusan dari pejabat yang berwenang dari badan eksekutif negara itu sendiri pada tempatnya kebijaksanaan sendiri (S. Prajudi Atmosudirjo 1994).

Kewenangan bebas yang diistilahkan sebagai *freis ermessen* yang juga dikenal dengan sebutan diskresi pada intinya merujuk kepada kebebasan administrasi negara untuk melakukan pertimbangan, penilaian maupun mengambil keputusan tertentu. Lebih lanjut Prajudi menjelaskan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas (*wet matigheid van bestuur*).

Peraturan kebijakan pada hakikatnya adalah hasil tindakan tata usaha negara yang ditujukan untuk "*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*" (mengungkapkan suatu kebijakan tertulis), tetapi tidak mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk membuat peraturan bagi badan atau pejabat tata usaha yang mengeluarkan peraturan kebijakan tersebut (Philippus M Hadjon 2011).

Peraturan kebijakan sering kali dapat berbentuk keputusan, instruksi, surat edaran, dan pengumuman

tertulis lainnya yang ditentukan berdasarkan wewenang bebas dan tidak mengikat secara hukum. Bentuk pengaturan politik tidak diatur dalam undang-undang, sehingga pengaturannya menjadi kewenangan diskresi pejabat pemerintah. Sifat peraturan kebijakan bersifat fisik dan mengikat masyarakat sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga bentuk peraturan ini dapat juga disebut peraturan (produk hukum). Namun dasar pengaturannya hanya didasarkan pada aspek “*doelmatigheid*” dalam rangka prinsip “*freis ermessen*” atau “*beoordelingsvrijheid*”, yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Berdasarkan prinsip ini kemudian menjadi dasar pembenaran adanya Keputusan-Keputusan Presiden yang turut mengatur, meskipun bukan dalam arti ‘*regeling*’ (*public regulation*) (Ridwan HR 2014c).

Menurut Maria Farida Indrati, penyerahan kewenangan ini merupakan kelompok norma hukum berupa peraturan pelaksanaan (*verordning*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*) (Maria Farida Indrati 2007a). Untuk membuat peraturan kebijakan tersebut, seperti salah satunya adalah surat edaran, maka dari itu surat edaran dapat tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengikat melainkan hanya perbuatan diskresi pejabat pemerintahan saja dengan sifatnya untuk mengatur sama halnya dengan aturan perundang-undangan dengan alasan menyelenggarakan tujuan pemerintahan. Peraturan kebijakan sebagai perbuatan administrasi negara untuk menunjukkan kebijakan tertulis yang didasarkan pada kewenangan tertentu.

Menurut Van Wijk, atribusi kewenangan merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga pemerintahan (Maria Farida Indrati 2007a). Hal ini merupakan bentuk penguatan konsep pembagian kekuasaan, karena pada hakekatnya pemegang fungsi legislasi tunggal adalah DPR. Oleh karena itu, perlu adanya pengalihan pengelolaan DPR melalui undang-undang agar peraturan tersebut juga dapat dilaksanakan oleh instansi pemerintah lainnya.

Maria Farida Indrati menyatakan bahwa pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diturunkan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan baik secara tegas atau dengan tindakan (Maria Farida Indrati 2007b). Penafsiran secara yuridis yang dapat diuraikan sebagai argumentasi hukum berdasar dengan peniadaan ujian nasional yang terdapat pada Surat

Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 tidak sesuai dengan ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).

Akibat hukum peniadaan Ujian Nasional atas diterbitkannya Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021

Konsep dari akibat hukum sendiri yaitu menurut Ridwan HR dalam bukunya hukum administrasi negara menjelaskan akibat hukum yang lahir dari suatu keputusan adalah munculnya hak, kewajiban, kewenangan, atau status tertentu. Keputusan tersebut mengakibatkan munculnya suatu hak atau kewajiban tertentu bagi subjek hukum keputusan tersebut (Philipus M Hadjon 2012a). Maka dari itu, suatu keputusan akan menimbulkan konsekuensi atau akibat yang berkaitan dengan hukum terhadap subjek hukum baik dalam hal kewenangan, status, hak maupun kewajiban.

Konsep akibat hukum menurut Philipus M. Hadjon dalam bukunya, dalam setiap tindakan pemerintahan berlaku asas “*praesumptio iustae causa*”, artinya setiap tindakan (keputusan) pemerintahan dianggap sah sampai ada pembatalannya. Keputusan tersebut apabila terdapat pembatalan maka, terdapat 3 (tiga) akibat hukum pembatalannya yaitu batal (*nietig*), batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), dan dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) (Philipus M Hadjon 2012b). Asas tersebut menerangkan bahwa tindakan pejabat pemerintahan dianggap benar menurut hukum sampai ada hal-hal tertentu yang mengakibatkan pembatalan keputusan, adapun konsekuensi yang muncul secara hukum menitikberatkan pada tiga hal di atas.

Penggunaan instrumen hukum publik oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI dalam menerbitkan Surat Edaran Mendikbud Nomor 1 Tahun 2021, apakah berwenang dan diperintahkan oleh peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi dari surat edaran tersebut sehingga Surat Edaran Mendikbud Nomor 1 tahun 2021 sah menurut hukum dan bersifat mengatur keluar. Hal tersebut telah dibahas dalam bab sebelumnya yang menjelaskan bahwa SE Mendikbud Nomor 1 tahun 2021 tidak mengikat karena penetapan surat edaran tersebut cacat kewenangan dan cacat prosedur dan tidak sah menurut hukum. Selanjutnya apa akibat hukum surat edaran Mendikbud Nomor 1 tahun 2021 oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Pembahasan ini akan dibahas dalam bab ini. Bahwa dalam bab sebelumnya telah diterangkan surat edaran Mendikbud Nomor 1 tahun 2021 tidak sah menurut hukum dan tidak mengikat, diterangkan juga surat edaran tersebut adalah merupakan peraturan kebijaksanaan oleh

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dalam mengatasi permasalahan yang ada, sehingga apa akibat hukum tidak sahnya surat edaran Mendikbud Nomor 1 tahun 2021.

Mengenai pembahasan akibat hukum surat edaran Mendikbud Nomor 1 tahun 2021 adalah menyangkut keberlakuan surat edaran tersebut dan karena surat edaran tersebut merupakan peraturan kebijaksanaan, maka seyogyanya dibahas pula kekuasaan diskresi penetapan surat edaran tersebut. Bab sebelumnya telah disimpulkan bahwa surat edaran tersebut adalah tidak sah dan tidak mengikat, maka konsep keberlakuannya apabila surat edaran tersebut dianggap tidak sah adalah apakah batal (*nietig*), dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) (Philipus M Hadjon 2012b). Hal ini mengingatkan bahwa keputusan pejabat pemerintahan dianggap benar menurut hukum sampai ada hal-hal yang membatalkannya, ketika terdapat pembatalan terhadap keputusan tersebut maka terdapat akibat hukum yang menjadi konsekuensi dari pembatalan keputusan pejabat pemerintah itu. Berkaitan dengan keberlakuan dibahas juga kaitannya dengan legalitas tindakan hukum oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia sebagai lembaga penyelenggara pendidikan di Indonesia.

Berkaitan dengan legalitas tindakan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, karena SE Mendikbud Nomor 1 tahun 2021 merupakan peraturan kebijaksanaan sehingga dalam bab ini akan dibahas juga kaitannya dengan kekuasaan diskresi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dalam menetapkan surat edaran tersebut. Surat edaran sendiri menurut Van Kreveld peraturan kebijaksanaan mempunyai ciri – ciri peraturan yang dibuat tidak disandarkan pada undang – undang, ditetapkan dengan tegas secara tertulis oleh instansi pemerintah, dan peraturan itu pada umumnya menunjukkan bagaimana suatu instansi pemerintah akan bertindak dalam menyelenggarakan kewenangan perintah yang tidak terikat terhadap setiap orang dalam situasi sebagaimana dimaksud dalam peraturan itu (Marcus Lukman 1997b). Penjelasan diatas merupakan ciri dari surat edaran yang ditetapkan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2021, maka sangat jelas perlu dibahas kekuasaan diskresi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dalam menetapkan surat edaran tersebut.

Alat uji keabsahan peraturan kebijaksanaan yang pertama adalah norma, dimana pengertian norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya, istilah norma berasal dari bahasa latin atau kaidah dalam bahasa arab, sedangkan dalam bahasa

Indonesia sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan, sehingga dapat disimpulkan norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi (Maria Farida Indrati 2007b). Norma – norma dalam kehidupan masyarakat yang sangat dirasakan hingga saat ini adalah norma adat, norma agama, norma moral, dan norma hukum negara. Alat uji yang kedua adalah asas – asas pembentukan peraturan perundang – undangan, menurut pandangan para ahli, salah satunya menurut Van der Vlies asas – asas yang berlaku dalam pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*) dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu asas formil (*formeel beginselen*) dan asas materiil (*materiele beginselen*). Alat uji yang ketiga dan yang terakhir adalah asas *doelmatigheid* dan asas – asas umum pemerintahan yang baik. Asas *doelmatigheid* secara harfiah berasal dari kata “doel” dalam bahasa Belanda yang artinya tujuan, seringkali asas *doelmatigheid* diartikan dengan daya guna, kemanfaatan, dan kegunaan. Suatu peraturan kebijaksanaan harus sesuai dengan isi dan tujuan yang menjadi peraturan dasarnya, dan langsung terarah pada sasaran tujuan sehingga efisien dan cermat (SF Marbun dan Moh. Mahfud MD 2011a).

Asas – asas umum pemerintahan yang baik dapat dikategorikan dalam 13 (tiga belas) asas, yaitu :

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*) ;
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*) ;
3. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*) ;

Menurut asas *good governance*, surat edaran tidak mempunyai kekuatan hukum yang tetap dikarenakan surat edaran hanya mengatur kedalam dan hanya merupakan peraturan kebijaksanaan, sehingga tidak menjamin kepastian hukum. Dalam hal ini, Indonesia telah mengadopsi pemikiran Montesqieu dan membagi kekuasaan pemerintahan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif, di mana kedudukan presiden berada di dalam kamar eksekutif dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Menurut Ibu Maria Farida Indrati, mengacu pada Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam praktiknya menteri yang paling utama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executif*) di bidangnya masing-masing. Hal ini karena setiap menteri mendapat suatu tugas tertentu dalam mempunyai kewenangan dalam urusan pemerintahan, sehingga para menteri tersebut perlu mengetahui secara detail dan hal-hal termasuk lingkungan kerja dan wilayah tanggung jawabnya. Oleh karena itu, menteri memiliki pengaruh yang besar terhadap presiden dalam menentukan kebijakan negara yang terkait dengan

bidangnya. (Maria Farida Indrati 2007c). Hal ini selaras sebagaimana disampaikan oleh Jimly Asshiddique sebagai berikut:

“Kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh sebab itu dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa menteri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin eksekutif sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan kementerian dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing” (Asshiddique 2006).

Dengan demikian dapat diketahui bahwa menteri dalam hal ini adalah pelaksana yang tindakannya dipertanggungjawabkan kepada presiden, menjalankan tugasnya sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dalam menentukan kebijakannya dan koordinasi urusan tertentu dalam pemerintahan, para menteri bekerja sama semaksimal mungkin di bawah arahan langsung Presiden.

Kemudian melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara) diatur secara khusus mengenai tugas dan kewajiban kementerian serta menteri-menteri negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945. Urusan negara kemudian dibagi menjadi 3 (tiga) urusan sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2) UU Kementerian Negara, yaitu:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Urusan negara yang dilaksanakan oleh kementerian sebagaimana menurut masing-masing bidangnya dikategorikan menjadi tiga jenis berdasarkan ketentuan di atas, memerlukan fungsi pelaksanaan terhadap urusan negara yang menjadi ranah menteri untuk melaksanakan tugas dan urusan masing-masing kementerian menurut bidangnya. Dalam hal ini Menteri Pendidikan dan Kebudayaan berwenang dalam urusan pendidikan.

Sebagai pembantu presiden dalam mengurus pemerintahan, Kementerian memiliki fungsi berkaitan dengan tugas dan urusan masing-masing Kementerian. Hal ini disebutkan pada Pasal 8 UU Kementerian Negara, yang berbunyi:

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya,

Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- b. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan
- d. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

- (2) Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- b. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;
- d. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan
- e. pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya;
- b. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; dan
- d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

Sehingga dapat diketahui bahwa menteri memiliki fungsi untuk melaksanakan tugas dan urusan yang dimilikinya salah satunya adalah perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan bidangnya masing-masing, dalam hal ini Menteri Pendidikan dan Kebudayaan memiliki fungsi untuk merumuskan, menetapkan maupun melaksanakan kebijakan dengan kewenangannya yang diperoleh secara diskresi untuk mengeluarkan surat edaran tersebut. Implementasi ketentuan Surat Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 dengan memperhatikan asas *good governance* dalam

pembuatan surat edaran dan harus memperhatikan terciptanya kepastian hukum sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan hukum positif di Indonesia.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Menteri Pendidikan dalam hal melakukan penerapan peniadaan Ujian Nasional berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 menempatkan posisi Menteri Pendidikan pada persimpangan jalan. Hal tersebut disebabkan karena terdapat konflik antara Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 43 Tahun 2019 dengan Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 yang menimbulkan perbedaan antara penilaian akhir peserta didik dengan melaksanakan Ujian Nasional dan sebagaimana yang tercantum dalam Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 ditidakkannya Ujian Nasional.
2. Akibat hukum yang ditimbulkan dalam peniadaan Ujian Nasional menurut Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021 adalah konflik. Konflik tersebut muncul dikarenakan terjadi perbedaan antara pemberian tugas dan wewenang Menteri yang tercantum pada PP, UU, dan sebagaimana yang tercantum pada Surat Edaran Menteri Pendidikan Nomor 1 Tahun 2021.

Saran

Berdasarkan analisis permasalahan mengenai masalah diatas, peneliti dapat memberikan beberapa saran antara lain:

1. Menteri Pendidikan sebagai pejabat yang diberikan wewenang sebagai lembaga eksekutif perlu mengkaji kembali fungsi dan peranan yang telah diatur dalam peraturan Perundang-undangan. Ditengah kondisi Indonesia yang sedang berada dalam upaya penanggulangan pandemi seharusnya tidak menjadi alasan bagi Menteri Pendidikan untuk membuat kebijakan tidak berdasar ketentuan hukum yang ada. Pembuatan surat edaran seharusnya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Kementerian Pendidikan dan kebudayaan Indonesia diharapkan untuk mengawasi jalannya pembuatan peraturan perundang-undangan agar

sesuai dengan ketentuan hukum positif di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arif, A. Hamid S. Attamimi dan Soebroto A. .. dan Arif Christiano. 2012. "Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perancangan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas." 20:2.
- Asshiddique, Jimly. 2006. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi RI.
- Asshiddique, Jimly. 2010a. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddique, Jimly. 2010b. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Histortis Pasal 18 UUD 1945*. Jakarta: UNISKA.
- Fahlevi, Fahdi. 2021. "Mendikbud Nadiem Terbitkan Surat Edaran Peniadaan UN, Ujian Kesetaraan, Dan Ujian Sekolah." hlm. 1.
- Farida, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan)*. Yogyakarta: kanisius.
- Krishna D. Darumurti. 2012. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*. Cet I. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Marcus Lukman. 1997a. "Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional." Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.
- Marcus Lukman. 1997b. "Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional." Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.
- Maria Farida Indrati. 2007a. *Ilmu Perundang-Undangan I*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Maria Farida Indrati. 2007b. *Ilmu Perundang-Undangan I*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Maria Farida Indrati. 2007c. *Ilmu Perundang-Undangan I*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Marzuki, peter mahmud. 2012. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: KENCANA.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016a. *Penelitian Hukum*. 12th ed. Jakarta: PRENADAMEDIA GROUP.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016b. *Penelitian Hukum*. 12th

ed. Jakarta: PRENADAMEDIA GROUP.

Philipus M Hadjon. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Philipus M Hadjon. 2012a. *Hukum Administrasi Dan Good Governance*. Cet II. Jakarta: Universitas Trisakti.

Philipus M Hadjon. 2012b. *Hukum Admistrasi Dan Good Governance*. Cet II. Jakarta: Universitas Trisakti.

Redi, Ahmad. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.

Ridwan HR. 2014a. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Ridwan HR. 2014b. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Ridwan HR. 2014c. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

S. Prajudi Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

SF Marbun dan Moh. Mahfud MD. 2011a. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.

SF Marbun dan Moh. Mahfud MD. 2011b. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.

Jurnal

Choirul M. 2015. "Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian Dalam Rangka Hak Asasi Manusia." *Keamanan Nasional vol.1*.

Gustom, Syawal. 2012. "Ujian Nasional Sebagai Wahana Evaluasi Pengembangan Pendidikan Karakter Bangsa." *Jurnal Pendidikan* hlm. 5.

Hanum cholida. 2020. "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)* vol.10.

Haryanto. 2012. "Pengertian Pendidikan Menurut Para Ahli."

Khalid Afif. 2014. "Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia." *Al' Adl* vol.VI.

Nurkholis. 2013. "Pendidikan Dalam Upaya Memejukan Teknologi." *Jurnal Kependidikan* Vol. 1:hlm 25.

Nurfitri. 2012. "Kedudukan Surat Edaran Pejabat Ditinjau Dari Sudut Pandang Tata Hukum Indonesia."

Saiful Anam. 2013. "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Legal Opinion SAPLaw.Top*, 1.

Setiadi, Hari. 2011. "Dampak Ujian Nasional Pada Karakter Bangsa." *Modul Pendidikan* 2.

Zainal, Asrianto. 2014. "Kejahatan Kesusilaan Dan Pelecehan Seksual Di Tinjau Dari Kebijakan

Hukum Pidana." *Jurnal Al- 'Adl* 7(1):138-54.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).

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

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41).

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 45).

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 43 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Yang Diselenggarakan Satuan Pendidikan dan Ujian Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1590).

Website

Fahlevi, Fahdi. 2021. *Mendikbud Nadiem Terbitkan Surat Edaran Peniadaan UN, Ujian Kesetaraan, dan Ujian Sekolah*. *Tribunnews*, (Online), (<https://www.tribunnews.com/nasional/2021/02/04/mendikbud-nadiem-terbitkan-surat-edaran-peniadaan-un-ujian-kesetaraan-dan-ujian-sekolah> diakses 22 Maret 2021).