

## KEADILAN PADA SISTEM PENERIMAAN PESERTA DIDIK BARU

Oleh:

Nanang Suhendar<sup>1</sup>, Suartini<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Al Azhar Indonesia  
Jl. Sisingamangaraja, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan  
Email: [nanang@uai.ac.id](mailto:nanang@uai.ac.id)

<sup>2</sup>Universitas Al Azhar Indonesia  
Jl. Sisingamngaraja, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan  
Email: [tini.look@gmail.com](mailto:tini.look@gmail.com)

Abstrak - Dalam merealisasikan pemerataan pendidikan sesuai dengan amanat konstitusi UUD 1945 dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pemerintah sejak tahun 2017 menerapkan "Sistem Zonasi" dalam penerimaan peserta didik baru. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Pertama, bagaimana mekanisme penerimaan peserta didik baru dengan system zonasi? Kedua, bagaimana upaya perbaikan dalam sistem penerimaan peserta didik baru dengan sistem zonasi? Kerangka teori yang digunakan adalah teori Keadilan yang diungkap oleh John Rawls. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah menggambarkan adanya kewenangan secara bebas untuk pemerintah. Kebebasan wewenang yang dimaksud adalah memebrikan ruang kepada pemerintah dalam mengatur isi dan materi untuk menentukan sendiri dari keputusan yang akan diberlakukan.

**Kata kunci:** Keadilan, Sistem Penerimaan, Peserta Didik

### A. Pendahuluan

Dalam rangka mewujudkan konstitusi UUD 1945 dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pemerintah sejak tahun 2017 menerapkan "Sistem Zonasi". Penerimaan peserta didik baru berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 17 tahun 2017

Pasal 15 ayat (1) Bagian Keempat Sistem Zonasi bahwa sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari sekolah paling sedikit sebesar 90 % (sembilan puluh persen) dari total keseluruhan peserta didik yang diterima.

Pelaksanaan PPDB di tahun 2018 mengacu pada Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018, yang mana pada Pasal 16 yang mengatur sistem zonasi, yaitu; (1) sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari Sekolah paling sedikit sebesar 90% (sembilan puluh persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima; (2) domisili calon peserta didik berdasarkan alamat pada kartu keluarga yang diterbitkan paling lambat 6 (enam) bulan sebelum pelaksanaan PPDB; (3) radius zona terdekat ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kondisi di daerah tersebut berdasarkan: a. ketersediaan anak usia Sekolah di daerah tersebut; dan b. jumlah ketersediaan daya tampung dalam rombongan belajar pada masing-masing Sekolah. (4) dalam menetapkan radius zona, pemerintah daerah melibatkan musyawarah/kelompok kerja kepala Sekolah; (5) bagi Sekolah yang berada di daerah perbatasan provinsi/kabupaten/kota, ketentuan persentase dan radius zona terdekat dapat diterapkan melalui kesepakatan secara tertulis antar pemerintah daerah yang

saling berbatasan; (6) sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dapat menerima calon peserta didik melalui: a. jalur prestasi yang berdomisili diluar radius zona terdekat dari Sekolah paling banyak 5% (lima persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima; dan b. jalur bagi calon peserta didik yang berdomisili diluar zona terdekat dari Sekolah dengan alasan khusus meliputi perpindahan domisili orangtua/wali peserta didik atau terjadi bencana alam/sosial, paling banyak 5% (lima persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima.<sup>1</sup>

Pada tahun ajaran 2019/2020, pemerintah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) telah menerbitkan Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). PPDB yang dilaksanakan pemerintah Kabupaten/Kota untuk pendidikan dasar, maupun pemerintah Provinsi untuk pendidikan menengah, wajib menggunakan tiga jalur, yakni jalur zonasi (90 persen), jalur Prestasi (5

---

<sup>1</sup> Permendikbud nomor 51 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru

persen), dan jalur Perpindahan Orang tua/Wali (5 persen). Melalui aturan ini, Kemendikbud berupaya mendorong pelaksanaan PPDB yang non-diskriminatif, objektif, transparan, akuntabel, dan berkeadilan. Sesuai pasal 24 Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018, sistem zonasi diterapkan di semua wilayah, kecuali Sekolah yang diselenggarakan oleh masyarakat; SMK yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah; Sekolah Kerja Sama; Sekolah Indonesia di luar negeri; Sekolah yang menyelenggarakan pendidikan khusus; Sekolah yang menyelenggarakan pendidikan layanan khusus; Sekolah berasrama; Sekolah di daerah tertinggal, terdepan, dan terluar; dan Sekolah di daerah yang jumlah penduduk usia Sekolah tidak dapat memenuhi ketentuan jumlah peserta didik dalam 1 (satu) Rombongan Belajar.

Sistem zonasi yang diterapkan pemerintah melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan menimbulkan banyak polemik di masyarakat. Masyarakat banyak yang merasakan dampaknya secara langsung, terutama yang memiliki putra-putri yang

akan mendaftar ke sekolah baru. Banyak orangtua yang mengeluhkan rasa kesulitan dalam mencari sekolah sesuai dengan keinginan, hal itu disebabkan adanya pembatasan kuota siswa yang berasal dari daerah bukan sekitar sekolah tujuan. Sehingga, banyak siswa dengan hasil akademis yang tinggi gagal menjadi siswa baru di sekolah unggulan, karena tersisihkan oleh siswa-siswa yang secara jarak berdekatan dengan zonasi sekolahnya..

Berdasarkan hal tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Pertama, bagaimana mekanisme penerimaan peserta didik baru dengan system zonasi? Kedua, bagaimana upaya perbaikan dalam sistem penerimaan peserta didik baru dengan system zonasi?

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Keadilan oleh John Rawls. John Rawls dalam bukunya 'A Theory of Justice' menyebut konsep keadilan sebagai "justice as fairness". Keadilan menurut Rawls bertolak dari teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh para pendahulunya J.J. Rousseau, Imanuel Kant, dan John Locke. Menurutnya, masyarakat adalah

kumpulan orang-orang yang dalam hubungan di antara mereka berlaku aturan perilaku yang mengikat dan anggota masyarakat tersebut bertindak sesuai dengan aturan tersebut. Aturan ini kemudian menentukan pola kerja sama yang dibangun diantara mereka untuk meningkatkan kebaikan. Meskipun tujuan masyarakat adalah suatu kerja sama untuk mencapai keuntungan bersama, namun tetap saja timbul konflik yang disebabkan oleh kepentingan identitas.<sup>2</sup>

Konflik kepentingan identitas muncul karena adanya pola distribusi yang tidak tepat atas manfaat yang dihasilkan oleh anggota masyarakat. Masing-masing pihak dalam masyarakat menghendaki bagian yang lebih besar daripada yang lain. Oleh sebab itu, John Rawls mengidentifikasi masalah utama keadilan adalah merumuskan dan memberikan alasan pada sederet prinsip-prinsip yang harus dipenuhi oleh sebuah struktur dasar masyarakat yang adil, yaitu bagaimana prosedur pendistribusian pendapatan yang adil kepada masyarakat

menuju masyarakat yang tertata dengan baik.<sup>3</sup>

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Adapun bahan hukum primer yang digunakan berupa Peraturan Undang-undang No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sedangkan bahan hukum sekunder Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 51 Tahun 2018 tentang Penerimaan Siswa Didik Baru.

## **B. Pembahasan**

### **1. Mekanisme Penerimaan Peserta Didik Baru Dengan System Zonasi**

Pemberlakuan PPDB merupakan sebagai upaya pemerintah untuk mengakomodir pendidikan sehingga merata dan tidak terdapat lagi beberapa sekolah yang sangat saling tumpang tindih antara golongan peserta didik, sehingga di beberapa sekolah lainnya kurang peminat. Dalam beberapa kasus, siswa yang berdomisili disekitar sekolah tidak diterima mendaftar sebagai siswa sekolah yang diminati dan harus

---

<sup>2</sup> *Ibid.*,

---

<sup>3</sup> *Ibid.*,

mendaftar ke sekolah lain yang lebih jauh.<sup>4</sup> Berdasarkan permasalahan tersebut salah satu solusi dari Kemendikbud untuk mengatasinya yaitu dengan diundangkannya Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan.

Dengan diberlakukannya Permendikbud No. 51 Tahun 2018 tersebut menyebabkan terjadinya kontroversi yang berkepanjangan sehingga masih sering dikeluhkan oleh orangtua peserta didik yang akan mencari sekolah di awal pelajaran baru. Sebenarnya secara sosiologis dasarnya dikeluarkannya Permendikbud No. 51 Tahun 2018 tersebut dimaksudkan mewujudkan sesuatu pemerataan peserta didik antara pendidikan atau sekolah di wilayah kota dengan pendidikan atau sekolah di wilayah pedesaan.

Dalam pembuatan kebijakan tersebut sebenarnya merupakan suatu tujuan baik yaitu agar peserta didik dapat sekolah dekat dengan tempat tinggal tanpa melihat hasil dari Ujian Akhir Nasional (selanjutnya disebut UAN) sebagai syarat mutlak kelulusan dalam mencari sekolah. Penerapan sistem zonasi juga memiliki tujuan untuk menghapus istilah sekolah favorit pada sekolah negeri yang memang paling diminati di seluruh wilayah di Indonesia. Hal tersebut didasarkan karena terdapat pandangan dualisme dalam sistem pendidikan terkait sekolah favorit dan sekolah non favorit. Terlepas dari itu semua pemerintah mempunyai tujuan untuk memberikan pendidikan yang baik dan mumpuni bagi seluruh warga negaranya.

Konsekuensi dari pemberlakuan kebijakan tersebut, yakni timbulnya suatu permasalahan ada rasa ketidakadilan yang timbul di masyarakat. Hal ini dikarenakan sistem penerapan terkait zonasi sekolah diserahkan ke masing-masing pemerintah daerah tetapi tidak mencermati terlebih dahulu terkait faktor-faktor seperti pendataan penduduk, jarak sekolah dan akses sekolah dari masing-

---

<sup>4</sup> Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), URL: <https://siap-ppdb.com/konsep#about> (diakses pada tanggal 15 mei 2021).

masing daerah.<sup>5</sup> Selain itu juga adanya sistem zonasi masih belum maksimal dalam mensosialisasikan sistem tersebut. Sehingga menimbulkan permasalahan, terlebih lagi terkait dikeluarkannya Permendikbud No. 51 Tahun 2018 yang sampai saat ini masih menjadi polemik bagi orang tua peserta didik baru yang akan mencari sekolah. Terlebih lagi dalam proses penyusunannya sampai pada tahap pemberlakuannya, terdapat adanya kekaburan norma di salah satu pasal yaitu Pasal 14 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Permendikbud No. 51 Tahun 2018 tersebut. Adanya kekaburan norma (*vague van normen*) menimbulkan pemahaman multitafsir.<sup>6</sup> Beranjak dari permasalahan tersebut, dikhawatirkan akan berdampak kurang baik dalam teknis pelaksanaannya di lapangan.

Tujuan dari penelitian ini bermaksud untuk mengetahui efektifitas pengaturan PPDB melalui sistem zonasi sekolah dan kewenangan dalam

---

<sup>5</sup> Kemendikbud Jelaskan Akar Permasalahan PPDB Zonasi, URL: <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20190625141534-20-406248/kemendikbud-jelaskan-akar-permasalahan-ppdb-zonasi> (diakses pada tanggal 15 Mei 2021).

<sup>6</sup> Diantha, I. M. P. (2019). Metodologi Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum, Cet. III. Jakarta: Prenada Media Group. h. 178.

penentuan zonasi peserta didik baru. Selain itu juga, sebagai pandangan terhadap sistem zonasi sekolah dalam hal penerimaan peserta didik baru jenjang pendidikan usia dini maupun jenjang pendidikan 12 (dua belas) tahun .

Terkait dengan adanya sistem PPDB yang telah diatur di dalam Permendikbud No. 51 Tahun 2018. PPDB menurut Pasal 1 Angka 7 Permendikbud No. 51 Tahun 2018 menyatakan bahwa PPDB adalah penerimaan peserta didik baru pada tingkat Taman Kanak-Kanak (TK) dan sekolah dengan berpacu pada asas-asas keadilan sebagaimana yang dimuat di dalam Pasal 2 ayat (1) huruf e Permendikbud No. 51 Tahun 2018. Maksud sekolah dalam pasal ini adalah tingkat Sekolah Dasar (SD), tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP), tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) dan tingkat Sekolah Menengah Kejuruan (SMK).

Berdasarkan tabel Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan tersebut dapat dilihat jumlah keseluruhan sekolah yang ada di seluruh provinsi di Indonesia yaitu sebanyak 307.655 (tiga ratus tujuh ribu enam ratus lima puluh lima) yang terdiri dari gabungan antara

sekolah negeri dan sekolah swasta. Pada praktiknya PPDB dilakukan setahun sekali setiap bulan Mei bertepatan pada saat setelah peserta didik dinyatakan lulus berdasarkan jenjang pendidikan yang telah ditempuh sebelumnya. Hal tersebut dibuktikan dengan telah dilaksanakannya proses akhir yaitu Ujian Nasional dengan mengacu pada standar kompetensi lulusan sehingga dikeluarkannya ijazah dan Sertifikat Hasil Ujian Nasional (SHUN) yang menurut Pasal 1 Angka 9 Permendikbud No. 51 Tahun 2018 adalah surat keterangan yang di dalamnya berisikan nilai ujian nasional serta tingkat capaian standar kompetensi lulusan yang telah dinyatakan dalam kategori-kategori yang ditentukan.

Kaitanya dengan pendaftaran PPDB ketika peserta didik telah dinyatakan lulus Ujian Nasional. Konsekuensinya yaitu sekolah-sekolah dilarang membuka jalur PPDB diluar dari apa yang diatur di dalam Permendikbud No. 51 Tahun 2018. Menurut Pasal 16 Permendikbud No. 51 Tahun 2018, PPDB dilakukan melalui 3 (tiga) jalur yang dalam hal ini setiap peserta didik baru hanya dapat memilih 1 (satu) dari 3 (tiga)

jalur yang telah disediakan yaitu sebagai berikut:

a. Jalur zonasi, yang dalam hal ini merupakan jalur untuk peserta didik yang memprioritaskan pada jarak tempat tinggal terdekat dengan sekolah dalam zonasi yang telah ditetapkan. Jumlah alokasi penerimaan yang diatur dalam pasal ini yaitu paling sedikit sebesar 90% (sembilan puluh persen) dihitung berdasarkan daya tampung sekolah;

b. Jalur prestasi, yang dalam hal ini adalah jalur yang diperuntukkan bagi peserta didik yang memiliki sejumlah prestasi dan berada di luar zonasi sekolah. Jumlah alokasi penerimaan yang diatur dalam pasal ini yaitu paling banyak 5% (lima persen) dihitung berdasarkan daya tampung sekolah. Keistimewaan jalur prestasi adalah murid/siswa dapat memilih sekolah yang diinginkan tanpa terikat jalur zonasi; dan

c. Jalur perpindahan tugas orang tua/wali, yang dalam hal ini adalah jalur yang ditujukan kepada peserta didik yang berdomisili diluar zonasi sekolah dikarenakan orang tuanya yang pindah domisili terkait pelaksanaan

tugas/pekerjaan. Jumlah alokasi penerimaan yang diatur dalam pasal ini dihitung paling banyak 5% (lima persen) berdasarkan daya tampung sekolah.

Salah satu jalur yang menjadi polemik sampai saat ini yaitu jalur zonasi. Dalam hal ini model dan konsep dari jalur zonasi sekolah merupakan kewenangan dari masing-masing pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya sejalan dengan Pasal 20 ayat (1) Permendikbud No. 51 Tahun 2018 dengan berpegang teguh bahwa Kemendikbud ingin mendekatkan domisili peserta didik dengan sekolah demi terwujudnya pemerataan. Dengan melihat penjelasan tersebut, penentuan zonasi PPDB yang dilakukan oleh pemerintah daerah masing-masing wilayah sehingga terdapat adanya pendelegasian kewenangan yang merupakan pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang sudah memperoleh wewenang dan diberikan kepada badan-badan atau pejabat tata usaha negara lainnya.<sup>7</sup>

Terkait persyaratan PPDB sistem zonasi, pemerintah daerah telah

menetapkan persyaratan bahwa peserta didik baru yang akan melakukan pendaftaran melalui sistem/jalur zonasi harus melampirkan Kartu Keluarga (KK) atau surat keterangan domisili paling singkat 1 (satu) tahun sebelum pelaksanaan PPDB sejalan dengan Pasal 18 Permendikbud No. 51 Tahun 2018. Hal tersebut dimaksudkan untuk mencegah kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh calon peserta didik dalam hal pemalsuan alamat dan/atau domisili terkait pengaturan zonasi PPDB. Terkait dengan hal tersebut disediakan akses pengawasan bagi masyarakat terkait kecurangan-kecurangan pelaksanaan PPDB melalui laman <http://ult.kemendikbud.go.id>.

Jika dikaji lebih dalam mengenai isi dari Permendikbud No. 51 Tahun 2018, dalam pemberlakuannya tetap berpegang teguh pada asas fiksi hukum yang berarti bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan saat diundangkan, maka setiap orang dianggap tahu terkait keberlakuannya di masyarakat dan aturan tersebut diberlakukan kepada seluruh masyarakat dalam suatu wilayah atau

---

<sup>7</sup> Ridwan HR. (2013). Hukum Administrasi Negara, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. h. 101.

negara.<sup>8</sup> Dengan demikian, PPDB dengan sistem zonasi merupakan salah satu persoalan yang bersifat urgent yang memiliki dampak dan pengaruh yang besar terhadap sistem pendidikan di Indonesia yang mengharuskan masyarakat mematuhi dan melaksanakannya sebagai bentuk konkrit dari pelaksanaan asas fiksi hukum.

Terkait terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, juga telah diatur dengan beberapa sanksi yang dimuat di dalam pasal-pasal Permendikbud No. 51 Tahun 2018 tersebut. Sanksi merupakan salah satu instrumen penegakan hukum guna menjamin kepastian, konsistensi pelaksanaan dan penegakan hukum.<sup>9</sup> Sanksi tersebut lebih ditekankan kepada sanksi yang diberikan terhadap pemerintah daerah (gubernur dan bupati/walikota) dan penyelenggara pendidikan (dinas pendidikan, kepala

sekolah, guru dan tenaga kependidikan) terkait pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dalam proses PPDB masing-masing daerah sebagaimana telah dimuat di dalam Pasal 41 Permendikbud No. 51 Tahun 2018 tersebut. Penjatuhan sanksi tersebut dilakukan berupa:

1. teguran tertulis;
2. penundaan / pengurangan hak;
3. pembebasan tugas; dan
4. pemberhentian secara sementara atau pemberhentian secara tetap dari jabatan.

Penegakan hukum dilakukan dalam rangka eksistensi fungsi dari proses penegakan hukum yang merupakan upaya untuk menegakkan atau memberikan fungsi terkait norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>10</sup>

Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh otoritas yang berwenang, harus selalu dan tetap memperhatikan kondisi-kondisi masyarakat dalam suatu wilayah

<sup>8</sup> Jainuri, M. G. (2019). Kepatuhan Wajib Pajak Kendaraan Bermotor: Studi Kritis Empiris di Daerah Khusus Istimewa Jakarta, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Magister Law Journal)*, 8 (3) doi:10.24843/JMHU.2019.v08.i03.p04, h. 346.

<sup>9</sup> Suantra, I. N. dan Nurmawati, M. (2019). Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Atas Ketentuan Perizinan Toko Swalayan di Wilayah Provinsi Bali, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Magister Law Journal)*, 8 (2) doi:10.24843/JMHU.2019.v08.i02.p04, h. 198.

<sup>10</sup> Soekanto, S. (2012). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press. h. 5.

tertentu.<sup>11</sup> Hal tersebut dimaksudkan karena urgensi dari sebuah peraturan perundang-undangan diperlukan untuk mewujudkan tujuan hukum atau mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>12</sup> Dalam hal ini beranjak pada pasal-pasal di dalam Permendikbud No. 51 Tahun 2018, terdapat beberapa ketentuan- ketentuan kecaburan norma. Sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 14 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Permendikbud No. 51 Tahun 2018 yang pada intinya menyatakan bahwa apabila terjadi kelebihan daya tampung dalam seleksi PPDB, maka dinas pendidikan wajib menyalurkan kelebihan tersebut pada sekolah lain dalam zonasi yang sama dan apabila tidak tersedia, maka disalurkan ke sekolah lain dalam zonasi terdekat. Jika frasa kabur tersebut ditarik kedalam aktivitas interpretasi terkait kecaburan norma, maka akan menimbulkan

permaknaan yang berbeda antara pembentuk Permendikbud tersebut dengan persepsi atau pandangan masyarakat. Bahwa hal ini diperlukan tindakan berupa interpretasi dalam fungsinya untuk memahami suatu teks atau isidari suatu peraturan perundang-undangan. Bahwasanya interpretasi dipergunakan untuk menafsirkan hukum apabila terjadinya suatu permasalahan norma yaitu norma kabur.<sup>13</sup>

Ketentuan Pasal 14 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Permendikbud No. 51 Tahun 2018 tersebut menjadi polemik sampai saat ini sehingga menyebabkan terjadinya beberapa kasus terkait zonasi PPDB di Indonesia. Jika ditelaah menurut pernyataan pasal tersebut, permaknaan kata sekolah lain memiliki kecaburan atau tidak jelas apakah dalam ruang lingkup sekolah negeri, sekolah PGRI atau sekolah swasta tidak dijelaskan di dalam Permendikbud tersebut. Selain itu juga permaknaan disalurkan ke sekolah lain dalam zonasi terdekat juga memiliki permaknaan yang tidak jelas. Hal tersebut dikarenakan sekolah yang dimaksud jika

---

<sup>11</sup> Prakoso, A. (2019). Tinjauan Yuridis Upaya Hukum Atas Putusan atau Penetapan Pelanggaran Lalu Lintas. *Kertha Patrika*, 41(1), doi: 10.24843/KP.2019.v41.i01.p02, h. 20.

<sup>12</sup> Priyanta, M. (2019). Regulasi Perizinan Mendirikan Bangunan dalam Mendukung Kemudahan Berusaha Menuju Bangsa Yang Adil dan Makmur, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Magister Law Journal)*, 8 (3) doi:10.2483/JMHU.2019.v08.i03.p6, h. 379.

---

<sup>13</sup> Susanti, D. O., & Efendi, A. (2019). Memahami Teks Undang-Undang Dengan Metode Interpretasi Eksegetikal, *Jurnal Kerta Patrika*, 41(2) doi: 10.24843/KP.2019.v41.i02.p05, h. 147.

beranjak dalam pasal tersebut secara pasti lebih memusatkan perhatian dalam ruang lingkup zonasinya sehingga sangat tidak mungkin dapat memasukkan peserta didik baru di luar zonasinya kecuali peserta didik baru tersebut mengikuti proses PPDB melalui jalur prestasi. Kekaburan tersebut juga dipertegas dengan tidak adanya kewajiban sekolah untuk menerima peserta didik tersebut sehingga banyak kasus peserta didik yang tidak mendapat sekolah sehingga menyebabkan peserta didik terpaksa bersekolah di sekolah swasta yang secara otomatis biayanya lebih mahal daripada sekolah negeri.

Secara teoritis, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan para pembuat kebijakan harus mengacu pada norma-norma yang ada. Hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan digunakan untuk tujuan mencapai harapan-harapan dan bisa memberikan kebahagiaan kepada rakyat dan bangsanya.<sup>14</sup> Dengan demikian, pemerintah dalam menyusun

peraturan perundang-undangan khususnya Permendikbud senantiasa harus mengacu kebutuhan masyarakat, disesuaikan dengan kondisi masyarakat di wilayah tertentu dan senantiasa berupaya mencegah timbulnya permasalahan-permasalahan yang bersifat normatif apabila peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan.

Terkait dengan adanya kekaburan norma di dalam Permendikbud No. 51 Tahun 2018, secara konseptual diperlukan adanya peran serta dari pemerintah daerah sesuai apa yang telah didelegasikan menurut Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018 tersebut. Pemerintah daerah sesuai dengan kapasitasnya sebagai penentu kebijakan harus sejalan dengan 3 (tiga) tujuan yaitu mewujudkan kepastian, keadilan dan kemanfaatan<sup>15</sup> dan juga perwujudan dari negara hukum.<sup>16</sup> Hal tersebut difungsikan sebagai tolak ukur yang sangat mempengaruhi keberhasilan

<sup>14</sup> Hakim, A. R., Setiyono, J., & Satriatama, D. (2019). Kajian Dampak Sengketa Tanah Terhadap Hak Atas Pendidikan dari Perspektif Hukum Progresif. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 8(3), doi: 10.24843/JMHU.2019.v08.i03.p9, h. 414-432.

<sup>15</sup> Erwin, M. (2013). *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. h. 123.

<sup>16</sup> Suyatna, I. N. (2019). *Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Hukum Indonesia: Menyoal Signifikansi Pembatalan Peraturan Daerah*. *Kertha Patrika*, 41(1). doi: 10.24843/KP.2019.v41.i01.p06, h. 70.

atau tidaknya suatu kebijakan di dalam kehidupan masyarakat.<sup>17</sup> Sebagai bentuk pertanggungjawaban untuk mencegah kekaburan norma tersebut, diperlukan adanya tindakan atau kewenangan dari pemerintah.<sup>18</sup> Secara konsep, terdapat adanya kewenangan yang bersifat bebas dari pemerintah.<sup>19</sup> Wewenang bebas mensyaratkan bahwa selama peraturan masih dapat ditafsirkan serta memberikan ruang gerak kebebasan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dan materi dari keputusan yang akan dikeluarkan, maka wewenang pemerintah itu disebut wewenang yang mengandung suatu kebebasan. Wewenang bebas ini juga dapat terjadi bila peraturan yang menjadi dasarnya masih samar-samar atau masih kabur.

Terhadap permasalahan norma tersebut di atas, maka diperlukan adanya

kebebasan penilaian (beoordelingsvrijheid) atau menafsirkan (interpretasi) sebagai salah satu bentuk dari kewenangan diskresi. Wewenang ini ada sejauh menurut hukum organ pemerintah untuk menilai secara sendiri dan eksklusif. Dalam kebebasan penilaian ditentukan bahwa pemerintah diberikan wewenang untuk menilai suatu norma yang tersamar yang dapat dibedakan atas 2 (dua) cara yaitu: (1) Kewenangan pemerintah untuk memutus sendiri; dan (2) Kewenangan pemerintah untuk menafsirkan atau menginterpretasikan norma- norma yang tersamar tersebut. Kebebasan tersebut merupakan suatu istilah yang di dalamnya mengandung suatu kewajiban dan kekuasaan yang luas. Berpedoman pada kewenangan bebas tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum yang salah satunya yaitu interpretasi atau penafsiran.<sup>20</sup> Hal tersebut dilakukan dalam rangka melayani kepentingan

<sup>17</sup> Adiarsa, D. (2018). Efektivitas Tata Hutan di kawasan Hutan Lindung Gunung Seraya Dalam Upaya Mengakomodir Kepentingan Religi. *Kertha Patrika*, 40(01), doi: 10.24843/KP.2018.v40.i01.p03, h. 32.

<sup>18</sup> Natsir, M., & Rachmad, A. (2018). Penetapan Asas Kearifan Lokal Sebagai Kebijakan Pidana dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup di Aceh. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7(4), doi: 10.24843/JMHU.2018.v07.i04.p05, h. 473.

<sup>19</sup> Ridwan. HR, Op.Cit., h. 78

<sup>20</sup> Dewi, A. A. I. A. A. (2017). Urgensi Penggunaan Hermeneutika Hukum Dalam Memahami Problem Pembentukan Peraturan Daerah. *Kertha Patrika*, 17, doi: 10.24843/KP.2017.v39.i03.p02, h. 170.

masyarakat untuk mewujudkan kepentingan umum.

Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah daerah sebagai pemangku kebijakan dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam hal pembuatan kebijakan-kebijakan terkait kekaburan norma tersebut.<sup>21</sup> Seperti salah satunya melakukan interpretasi atau penafsiran hukum terhadap Permendikbud No. 51 Tahun 2018 agar pemberlakuannya senantiasa sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).<sup>22</sup> Setelah dilakukannya interpretasi atau penafsiran, selanjutnya dalam hal pelaksanaan pemerintah daerah memiliki kebebasan atau diskresi terkait pengambilan keputusan dengan melakukan penentuan zonasi apabila murid/siswa tidak mendapat sekolah dikarenakan tidak memenuhi persyaratan zonasi. Diperlukannya kecermatan dari pemerintah daerah dalam melakukan aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas dalam tata pemerintahan sehingga dengan

demikian penyelenggaraan tersebut tidak menimbulkan kerugian.<sup>23</sup> Dalam hal ini senantiasa sebagai perwujudan konkrit bahwa Indonesia merupakan negara hukum (legal state).<sup>24</sup>

Apabila pemerintah daerah tidak melakukan tindakan dalam hal penentuan zonasi terhadap siswa yang terkendala jarak tempat tinggal menuju sekolah, akan berpengaruh pada hilangnya penerapan asas keadilan sebagaimana dimuat dalam Permendikbud No. 51 Tahun 2018. Hal tersebut dikarenakan dengan penentuan zonasi yang masih belum jelas, dapat mengakibatkan peserta didik tidak mendapat sekolah karena persoalan jarak rumah ke sekolah, terpaksa bersekolah di sekolah swasta yang biayanya jauh lebih mahal. Karena prinsip zonasi sekolah lebih menitikberatkan pada jarak rumah siswa yang paling dekat dengan sekolah. Selain itu juga menurut penulis dengan diberlakukannya sistem zonasi sekolah,

---

<sup>21</sup> Rendrajaya, K. A. B. (2018). Pengaturan Hak Milik Atas Tanah Yang Dialihkan Untuk Kepentingan Umum Perspektif Perlindungan Pemilik. *Kertha Patrika*, 40(01), doi: 10.24843/KP.2018.v40.i01.p04, h. 43.

<sup>22</sup> Ridwan. HR, Op.Cit., h. 169.

---

<sup>23</sup> Ibid, h. 248.

<sup>24</sup> Johan, A., Hikmah, F., & Anditya, A. (2019). Perpajakan Optimal dalam Perspektif Hukum Pajak Berfalsafah Pancasila. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 8(3), doi: 10.24843/JMHU.2019.v08.i03.p03, h. 323.

menyebabkan peserta didik tidak memiliki semangat berkompetisi yang dalam hal ini berupa persaingan nilai hasil ujian nasional demi mendapatkan sekolah favorit sehingga menyebabkan kualitas pendidikan menjadi menurun. Baik buruknya kualitas pendidikan dapat dilihat dari sistem pendidikan yang diberlakukan oleh pemerintah.

## **2. Upaya Perbaikan Sistem Zonasi dalam PPDB**

Dengan adanya sistem zonasi PPDB yang menimbulkan beberapa polemic di kalangan masyarakat, maka perlu dilakukan upaya ke arah perbaikan. Adapun perbaikan yang penulis canangkan sebagai berikut; *Pertama*, pemerintah harus memepertimbangkan pemerataan kualitas pendidikan. Penentu kualitas pendidikan dapat dilihat dari variabel-variabel kualifikasi dan distribusi guru, sarana, dan prasarana pendidikan yang perlu ditingkatkan. Pembangunan sarana, prasarana pendidikan, serta kurikulum perlu dirancang berbasis zonasi. Hal ini untuk memudahkan pembangunan dan pengawasannya karena masing-masing zonasi memiliki permasalahan yang berbeda.

Kemudian harus memperhatikan redistribusi guru. Dari segi kuantitas, rasio guru dan siswa rata-rata 1 banding 16 di setiap tingkat pendidikan (Ferdiansyah, 2019: 12). Permasalahan dari distribusi guru yaitu belum merata. Oleh karena itu, langkah awal yang perlu dilakukan pemerintah adalah mengkualifikasi kebutuhan guru di setiap daerah. Dalam hal ini Kemendikbud dapat bekerja sama dengan PGRI untuk menyusun grand design kebutuhan guru dalam skala nasional.

Selanjutnya, pemerataan kompetensi guru yang belum merata. Guru-guru kompeten masih terpusat di sekolah-sekolah “unggulan” yang pada umumnya berada di kota-kota besar. Redistribusi guru sesuai kompetensi sangat penting dilakukan. Program Peningkatan Keprofesian Berkelanjutan (PKB) guru perlu ditingkatkan agar guru dapat memperkaya ilmu dalam rangka peningkatan kompetensinya dalam mengajar.

*Kedua*, pemerintah perlu melakukan sosialisasi secara masif kepada masyarakat luas sebelum mengeluarkan kebijakan tersebut. Pelaksanaan PPDB yang memiliki cakupan yang sangat luas

memerlukan strategi sosialisasi khusus. Dalam hal ini, birokrasi yang mampu berkomunikasi dengan pihak yang membuat kebijakan dan pihak yang melaksanakan kebijakan sangat diperlukan. Mekanisme sosialisasi harus dilakukan secara terencana, terpadu, dan terus menerus untuk menjamin tumbuhnya persamaan persepsi dan motivasi masyarakat dalam mendukung kebijakan zonasi. Untuk mengurangi adanya penyimpangan dalam implementasi kebijakan tersebut pemerintah memerlukan pemanfaatan beragam jejaring secara lebih intensif untuk mempermudah proses sosialisasi. Dengan adanya sosialisasi secara masif, diharapkan pemahaman masyarakat maupun pemerintah daerah terkait zonasi akan sesuai dengan tujuan dari kebijakan.

*Ketiga*, sebelum menetapkan zona, pemerintah daerah harus memberikan efektifitas dalam menyadurkan data jumlah penduduk, jarak sekolah, dan akses sekolah dari sejumlah daerah yang validasinya sangat akurat. Sehingga dapat memberikan kemudahan pemerintah dalam membagi Jumlah calon peserta didik yang akan masuk SD, SMP, dan SMA. Sementara untuk mengatasi

ketimpangan daya tampung sekolah negeri dengan jumlah pendaftar, saat ini beberapa daerah sedang berupaya menambah Ruang Kelas Baru (RKB) ataupun Unit Sekolah Baru (USB).

*Keempat*, pemerintah harus memberikan edukasi terhadap orang tua untuk dapat mengubah cara pandang tentang sekolah unggulan agar menghilangkan dikotomi sekolah unggulan dan nonunggulan. Dengan adanya pola pikir orang tua yang seperti itu perlu diarahkan pada pemahaman konsep sekolah yang hanya memfasilitasi peserta didik. Prestasi tidak diukur dari asal sekolah tetapi dari masing-masing individu (Jppn.com, 3 Juli 2019). Berkaitan dengan hal ini, pemerintah perlu mengedukasi orang tua peserta didik akan tujuan jangka panjang dari sistem zonasi, yaitu pemerataan kualitas pendidikan, sehingga orang tua dan calon peserta didik memiliki kesadaran bahwa semua sekolah pada hakikatnya adalah baik.

*Kelima*, pemerintah harus benar-benar mencermati model penerimaan mahasiswa di perguruan tinggi jalur prestasi (SNMPTN seiring penerapan sistem zonasi PPDB tingkat SMA. Sistem

zonasi bertujuan untuk menghilangkan persepsi sekolah unggulan. Dengan kuota SNMPTN yang lebih besar untuk sekolah terakreditasi tinggi, maka akan melanggengkan persepsi orang tua bahwa sekolah unggulan mempunyai peluang lebih besar ke perguruan tinggi negeri. Oleh karena itu, Kemendikbud perlu berkoordinasi dengan Kemenristekdikti untuk membahas permasalahan ini sehingga kebijakan pendidikan dapat berkesinambungan.

### C. Kesimpulan

Pertama, pemerintah daerah dalam pelaksanaannya harus mewujudkan suatu kepastian hukum, keadilan hukum dan kemanfaatan hukum sehingga dapat mencerminkan suatu karakter negara hukum. Karena suatu pemerintah adalah sebagai tolak ukur yang sangat mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya suatu kebijakan di dalam kehidupan masyarakat. Sehingga untuk menjaga kekaburan norma tersebut diperlukan adanya tindakan atau kewenangan dari pemerintah. Secara konsep, terdapat adanya kewenangan yang bersifat bebas dari pemerintah.

Kedua, untuk mewujudkan efektifitas PPDB tersebut diperlukan adanya kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) atau menafsirkan (*interpretasi*) sebagai salah satu bentuk dari kewenangan diskresi. Wewenang yang dimaksud sesuai dengan hukum organ pemerintah untuk menilai secara sendiri dan eksklusif. Dalam kebebasan penilaian ditentukan bahwa pemerintah diberikan wewenang untuk menilai suatu norma yang tersamar yang dapat dibedakan atas 2 (dua) cara yaitu: (1) Kewenangan pemerintah untuk memutus sendiri; dan (2) Kewenangan pemerintah untuk menafsirkan atau menginterpretasikan norma-norma yang tersamar tersebut. Kebebasan tersebut merupakan suatu istilah yang di dalamnya mengandung suatu kewajiban dan kekuasaan yang luas. Berpedoman pada kewenangan bebas tersebut.

### Daftar Pustaka

#### Undang-Undang:

Permendikbud nomor 51 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru

#### Buku:

Adiarsa, D. (2018). Efektivitas Tata Hutan di kawasan Hutan Lindung

- Gunung Seraya Dalam Upaya Mengakomodir Kepentingan Religi. *Kertha Patrika*, 40(01), doi: 10.24843/KP.2018.v40.i01.p03
- Dewi, A. A. I. A. A. (2017). Urgensi Penggunaan Hermeneutika Hukum Dalam Memahami Problem Pembentukan Peraturan Daerah. *Kertha Patrika*, 17, doi: 10.24843/KP.2017.v39.i03.p02
- Diantha, I. M. P. (2019). Metodologi Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum, Cet. III. Jakarta: Prenada Media Group
- Erwin, M. (2013). Filsafat Hukum: Refleksif Kritis Terhadap Hukum. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Hakim, A. R., Setiyono, J., & Satriatama, D. (2019). Kajian Dampak Sengketa Tanah Terhadap Hak Atas Pendidikan dari Perspektif Hukum Progresif. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 8(3), doi: 10.24843/JMHU.2019.v08.i03.p9
- Jainuri, M. G. (2019). Kepatuhan Wajib Pajak Kendaraan Bermotor: Studi Kritis Empiris di Daerah Khusus Istimewa Jakarta. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Magister Law Journal)*, 8 (3) doi:10.24843/JMHU.2019.v08.i03.p04
- Johan, A., Hikmah, F., & Anditya, A. (2019). Perpajakan Optimal dalam Perspektif Hukum Pajak Berfalsafah Pancasila. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 8(3), doi: 10.24843/JMHU.2019.v08.i03.p03
- Natsir, M., & Rachmad, A. (2018). Penetapan Asas Kearifan Lokal Sebagai Kebijakan Pidana dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup di Aceh. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7(4), doi: 10.24843/JMHU.2018.v07.i04.p05
- Prakoso, A. (2019). Tinjauan Yuridis Upaya Hukum Atas Putusan atau Penetapan Pelanggaran Lalu Lintas. *Kertha Patrika*, 41(1), doi: 10.24843/KP.2019.v41.i01.p02
- Priyanta, M. (2019). Regulasi Perizinan Mendirikan Bangunan dalam Mendukung Kemudahan Berusaha Menuju Bangsa Yang Adil dan Makmur. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Magister Law Journal)*, 8 (3) doi:10.2483/JMHU.2019.v08.i03.p6
- Rendrajaya, K. A. B. (2018). Pengaturan Hak Milik Atas Tanah Yang Dialihkan Untuk Kepentingan Umum Perspektif Perlindungan Pemilik. *Kertha Patrika*, 40(01), doi: 10.24843/KP.2018.v40.i01.p04
- Ridwan HR. (2013). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. (2012). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajawali Press.
- Suantra, I. N. dan Nurmawati, M. (2019). Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Atas Ketentuan Perizinan Toko Swalayan di Wilayah Provinsi Bali. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Magister Law Journal)*, 8 (2)

doi:10.24843/JMHU.2019.v08.i02  
.p04  
Susanti, D. O., & Efendi, A. (2019).  
Memahami Teks Undang-Undang  
Dengan Metode Interpretasi  
Eksegetikal, Jurnal Kerta Patrika, 41(2)  
doi: 10.24843/KP.2019.v41.i02.p05  
Suyatna, I. N. (2019). Penyelenggaraan  
Pemerintahan Dalam Konteks Negara  
Hukum Indonesia:  
Menyoal Signifikansi Pembatalan  
Peraturan Daerah. Kertha Patrika,  
41(1). doi:  
10.24843/KP.2019.v41.i01.p06

**Internet:**

Kemendikbud Jelaskan Akar  
Permasalahan PPDB Zonasi, URL:  
[https://m.cnnindonesia.com/nasio  
nal/20190625141534-20-  
U406248/kemendikbud-  
jelaskan-akar- permasalahan-  
ppdb-zonasi](https://m.cnnindonesia.com/nasional/20190625141534-20-U406248/kemendikbud-jelaskan-akar-permasalahan-ppdb-zonasi) (diakses pada tanggal 15  
mei 2021).  
Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB),  
URL: [https://siap-  
ppdb.com/konsep#about](https://siap-ppdb.com/konsep#about) (diakses  
pada tanggal 15 mei 2021).