

TESIS

**IMPLEMENTASI PENGATURAN
PENERIMAAN PESERTA DIDIK BARU (PPDB)
DI KOTA MAKASSAR**

***IMPLEMENTATION OF ADMISSION ARRANGEMENTS
FOR NEW STUDENTS (PPDB)
IN THE CITY OF MAKASSAR***



OLEH:

**ANDI YUNIARTI BAHARUDDIN
B012181060**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI PENGATURAN
PENERIMAAN PESERTA DIDIK BARU (PPDB)
DI KOTA MAKASSAR**

***IMPLEMENTATION OF ADMISSION ARRANGEMENTS
FOR NEW STUDENTS (PPDB)
IN THE CITY OF MAKASSAR***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI YUNIARTI BAHARUDDIN
B012181060**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

IMPLEMENTASI PENGATURAN
PENERIMAAN PESERTA DIDIK BARU (PPDB)
DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

ANDI YUNIARTI BAHARUDDIN

Nomor Pokok B012181060

Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 11 Februari 2021
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat,


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.
Ketua


Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.
Anggota

Ketua Program Studi S2
Ilmu Hukum


Dr. Hasbir Pasarangi, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Eka Pongti, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : ANDI YUNIARTI BAHARUDDIN
NIM : B012181060
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **IMPLEMENTASI PENGATURAN PENERIMAAN PESERTA DIDIK BARU (PPDB) DI KOTA MAKASSAR** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Januari 2021

Yang membuat pernyataan,



ANDI YUNIARTI BAHARUDDIN

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah *robbil 'aalamiin*, puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala nikmat, rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul: Implementasi Pengaturan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di Kota Makassar. Tesis ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Segala macam hambatan dan kesulitan Alhamdulillah dapat terlewati karena kuasa Allah SWT dan semangat dari orang-orang yang mendampingi penulis, terutama kepada kedua orang tua Penulis, Drs. Andi Baharuddin, SH., MM., M.Si dan Dr. Andi Rosdianti Razak, M.Si, selain itu, Penulis ingin menghaturkan banyak terimakasih yang setulus – tulusnya kepada beberapa pihak, antara lain:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Prof. Dr. Farida Patittingi S.H.,M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping yang telah banyak membantu dan memberikan nasehat, bimbingan serta saran dalam penulisan tesis ini.

4. Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM selaku Penguji I, Prof. Dr. Marwati, S.H., M.Si selaku Penguji II dan Dr. Muh. Zulkifli Aspan, S.H., M.H selaku Penguji III yang telah banyak membantu dan memberikan nasehat serta saran dalam penulisan tesis ini.
5. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Staf administrasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dalam pengurusan administrasi selama perkuliahan sampai tahap penyusunan tesis ini hingga meraih gelar Magister Hukum.
7. Kepada kakak-kakakku yang selalu memberi dukungan dan motivasi kepada penulis.
8. Angkatan 2018 Magister Hukum Unhas, baik kelas Senin – Kamis maupun Jumat – Sabtu yang mengingatkan dan membantu penulis.
9. Pihak – pihak yang bekerja di Dinas Pendidikan Sulawesi Selatan dan SMAN di Makassar yang memberikan informasi maupun data kepada penulis.
10. Seluruh pihak yang telah banyak membantu yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih sangat jauh dari kesempurnaan baik dari isi maupun sistematika penulisannya. Oleh sebab itu, kritik dan saran dari pembaca sangat diharapkan untuk menjadi

bahan bagi penulis untuk mengintropeksi diri agar dapat menjadi lebih baik dikemudian hari.

“Ilmu itu adalah cahaya yang Allah berikan dalam hati yang Ia kehendaki”.
- Imam Ali bin Abi Thalib

“...dan bertaqwalah kepada Allah, niscaya Allah akan mengajarmu”.
(Q.S al-Baqarah 2:282)

Makassar, Februari 2021

Andi Yuniarti Baharuddin

ABSTRAK

ANDI YUNIARTI BAHARUDDIN (B012181060) IMPLEMENTASI PENGATURAN PENERIMAAN PESERTA DIDIK BARU (PPDB) DI KOTA MAKASSAR (DIBIMBING OLEH HAMZAH HALIM DAN MUH. HASRUL)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Implementasi Pengaturan dan Sanksi terhadap Permendikbud No. 44 / 2019 di Kota Makassar

Penelitian ini adalah Penelitian Empiris – Normatif yang dilakukan di Dinas Pendidikan Sulawesi Selatan dan SMAN 1, SMAN 5, SMAN 6 serta SMAN 21 Makassar. Jenis dan Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui wawancara dan pengumpulan data. Data yang dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif.

Penelitian ini menjawab bahwa Pertama–tama, Implementasi Pengaturan PPDB di Kota Makassar meliputi jalur zonasi, jalur afirmasi, jalur perpindahan tugas orang tua / wali dan jalur prestasi berdasarkan Permendikbud No. 44 / 2019 telah sesuai. Adapun Pergub 23 / 2020 dan Keputusan Kadis Pendidikan dengan Permendikbud No. 44 / 2019 juga telah sesuai. Sedangkan permasalahan yang terjadi hanya kebutuhan penambahan kuota jalur prestasi, juknis dan masalah jaringan serta komunikasi;

Kedua, Implementasi Sanksi terhadap Pelanggaran PPDB di Kota Makassar meliputi; 1) Sanksi Administrasi berdasarkan Pasal 40, dan 2) Sanksi Pidana berdasarkan Pasal 39 membutuhkan perundang – undangan lainnya. Sedangkan penjatuhan sanksi, administrasi atau pidana tidak ditemukan, hanya dugaan maladministrasi.

Kata kunci: Empiris, Permendikbud, Peserta Didik Baru, Sanksi

ABSTRACT

ANDI YUNIARTI BAHARUDDIN (B012181060) IMPLEMENTATION OF ADMISSION ARRANGEMENTS FOR NEW STUDENTS (PPDB) IN THE CITY OF MAKASSAR (SUPERVISED BY HAMZAH HALIM AND MUH. HASRUL)

This research aims to analysis the Implementation of Regulations and Sanctions against Permendikbud No. 44 / 2019 in Makassar City

This research is an Empirical - Normative Research conducted at the South Sulawesi Education Office and SMAN 1, SMAN 5, SMAN 6 and SMAN 21 Makassar. Types and sources of data in this study are primary data and secondary data. Data techniques through interviews and data. The data collected was then analyzed qualitatively.

This research answers that first of all, the implementation of PPDB arrangements in Makassar City includes zoning, affirmation pathways, parent / guardian duty pathways and achievement pathways based on Permendikbud No. 44/2019 is appropriate. Pergub 23/2020 and Decree of the Head of Education Office with Permendikbud No. 44/2019 has also been appropriate. Meanwhile, the only problems that occur are the need to increase the quota for achievement channels, technical guidelines and network and communication problems;

Second, sanctions for PPDB in Makassar City include; 1)Administrative Sanctions based on Article 40, and 2) Criminal Sanctions based on Article 39, both of which require other legislation. Meanwhile, the imposition of sanctions, administrative or criminal sanctions was not found, only suspected of maladministration.

Keywords: Empirical, New Students, Permendikbud, Sanctions

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	13
E. Orisinalitas Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Pengertian Implementasi	19
B. Tinjauan tentang Kewenangan Pemerintahan Daerah di Bidang Pendidikan.....	20
C. Tinjauan tentang Pengaturan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan.....	32
D. Teori Efektivitas Hukum.....	39
E. Teori Pengawasan.....	52
F. Teori Penjatuhan Sanksi.....	58
G. Kerangka Pikir	64
H. Definisi Operasional	66
BAB III METODE PENELITIAN	67
A. Tipe Penelitian	67
B. Lokasi Penelitian	67
C. Jenis dan Sumber Data.....	67
D. Teknik Pengumpulan Data	68
E. Analisis Data	69

BAB IV HASIL PEMBAHASAN	70
A. Implementasi Pengaturan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di Kota Makassar.....	70
B. Implementasi Pengaturan Sanksi Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di Kota Makassar.....	91
BAB V PENUTUP	107
A. Kesimpulan	107
B. Saran	109
DAFTAR PUSTAKA	110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan adalah aset bangsa yang mencirikan pembangunan karakter bangsa, dengan maksud Pendidikan yang berkualitas akan serta merta melahirkan kemajuan dan peradaban bangsa. Sebaliknya, pendidikan yang buruk akan berimplikasi negatif bagi jalannya roda pemerintahan dan ketersediaan partisipasi publik yang cerdas. Begitu pentingnya keberadaan pendidikan, maka terpenuhinya hak atas pendidikan merupakan hak asasi manusia (selanjutnya disingkat, HAM).¹

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan Negara memerintah ada yang mengatakan bahwa karena Negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri diatas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum.²

Hukum merupakan salah satu komponen sistem dalam kehidupan bernegara pada suatu Negara hukum. agar berjalan dengan maksimal, maka hal tersebut ditentukan oleh proses bekerjanya komponen struktur, substansi dan komponen kultural.³ Salah satu unsur yang utama dari

¹ Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurangi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2018, hal.162.

² Zaidin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2014, hal.1.

³ Muh. Hasrul dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Kedudukan dan Tugas Staff Ahli dalam Struktur Pemerintah Daerah*, Amanna Gappa, Vol. 27 No.1 Maret 2019, hal.26.

negara hukum adalah adanya pengakuan terhadap jaminan hak – hak asasi manusia dan warga negara serta mengaktualisasikannya dalam kehidupan nyata. Ciri penting pemerintahan dan kemasyarakatan berdasaeakan hukum (*rule of law*) adalah perlindungan konstitusional atas jaminan hak – hak individu, termasuk hak mendapatkan pendidikan.⁴

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen IV (selanjutnya disingkat, UUD NRI 1945), *founding father's* meletakkan “mencerdaskan kehidupan bangsa” sebagai salah satu misi penyelenggaraan pemerintahan negara. Maknanya berupa melaksanakan transformasi budaya yang dalam bahasa Bung Karno merupakan “*A summing up of many revolution in one generation*”. Revolusi dalam arti revolusi berpikir, berpolitik, berekonomi, dan berilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk itulah pendiri Republik menetapkan hak warga negara untuk memperoleh pendidikan (Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945) dan kewajiban Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional (Pasal 31 ayat (2) UUD NRI 1945), karena hanya melalui sistem persekolahan, sebagai yang ditempuh oleh Negara-negara maju dan kini menjadi maju, kita dapat melakukan proses mencerdaskan kehidupan bangsa.⁵

Hak atas pendidikan sebagai hak konstitusional sebagaimana dimaksudkan dalam UUD NRI 1945 juga mengatur hak mendapat

⁴ Widiada dan Petrus, *Kebijakan Kriminal Penanggulangan Tindak Pidana Pendidikan*, Alfabeta : Bandung, 2012, hal.1

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, hal.49 – 50

pendidikan, yang merupakan hak asasi manusia yang tertuang dalam Pasal 28 C ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Selain itu juga di dalam Pasal 28 E ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa setiap orang memiliki kebebasan dalam hal memilih pendidikan, juga memilih pengajaran.

Sebagai hak asasi manusia, hak atas pendidikan memberikan arti penting bagi upaya pemenuhan HAM secara luas. Konsideran Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disingkat, UU Sisdiknas) memberi makna bahwa sistem pendidikan nasional harus menjamin pemerataan pada kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, relevansi beserta efisiensi manajemen pendidikan.⁶ Hal ini, untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan internasional, sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.

UU Sisdiknas, pasal 1 ayat (3) mengandung makna bahwa seluruh komponen pendidikan saling terkait secara terpadu untuk tujuan pendidikan nasional. Saat ini, telah dilakukan pembaharuan terhadap sistem pendidikan dengan melakukan sistem zonasi pada saat pelaksanaan

⁶ Penjelasan atas Undang – Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, hal.24

Penerimaan Peserta Didik Baru (selanjutnya disingkat, PPDB). Sistem ini diterapkan dalam PPDB mekanisme luar jejaring (luring/offline) dan dalam jejaring (daring/online).

Upaya pemerintah dalam mengurangi kesenjangan yang terjadi di masyarakat merupakan amanat dari nawacita Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Sistem zonasi merupakan salah satu kebijakan yang ditempuh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) untuk menghadirkan pemerataan akses pada layanan pendidikan, serta pemerataan kualitas pendidikan nasional.⁷

Pada 20 juni 2019, Presiden Joko Widodo mengakui bahwa PPDB dengan sistem zonasi bermasalah dan mengalami banyak kendala.⁸ Pada 20 juni 2019, Komisioner Komisi Perlindungan Anak Indonesia (selanjutnya disingkat, KPAI) Bidang Pendidikan, Retno Listyarti, juga mengatakan, dari hasil analisis KPAI Bidang Pendidikan atas proses PPDB di sekolah negeri dengan sistem zonasi selama dua tahun terakhir, terdapat 9 permasalahan utama yang memengaruhi penerapan sistem zonasi, meliputi;

1. Penyebaran sekolah negeri yang tidak merata di tiap kecamatan dan kelurahan, sementara banyak daerah yang pembagian zonasi pada awalnya, di dasarkan pada wilayah administrasi kecamatan;
2. Ada calon siswa yang tidak terakomodasi, karena tidak bisa mendaftar ke sekolah manapun. Sementara ada sekolah yang

⁷https://kominfo.go.id/content/detail/13689/semua-bisa-sekolah-zonasi-untuk-pemerataan-yang-berkualitas/0/artikel_gpr Diakses pada Tanggal 28 April 2020 Pukul 21.20 Wita

⁸ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190620163259-20-405025/jokowi-akui-ppdb-sistem-zonasi-bermasalah> diakses pada tanggal 29 April 2020 Pukul 20.20 Wita

kekurangan siswa, karena letaknya jauh dari pemukiman penduduk;

3. Orangtua mengantre hingga menginap di sekolah, padahal kebijakan PPDB zonasi dan sistem online, memastikan bahwa siswa di zona terdekat dengan sekolah pasti diterima. Jadi meski mendapatkan nomor antrian 1, namun jika domisili tempat tinggal jauh dari sekolah, maka peluangnya sangat kecil untuk diterima;
4. Minimnya sosialisasi sistem PPDB ke para calon peserta didik dan orangtuanya, sehingga menimbulkan kebingungan. Sosialisasi seharusnya dilakukan secara terstruktur, sistematis dan massif.
5. Masalah kesiapan infrastruktur untuk pendaftaran secara online.
6. Transparansi kuota per zonasi yang sering menjadi pertanyaan masyarakat, termasuk kuota rombongan belajar dan daya tampung.
7. Penentuan jarak atau ruang lingkup zonasi yang kurang melibatkan kelurahan, sehingga di PPDB tahun 2019 titik tolak zonasi dari Kelurahan.
8. Soal petunjuk teknis (juknis) yang kurang jelas dan kurang dipahami masyarakat, dan terkadang petugas penerima pendaftaran juga kurang paham.
9. Jumlah sekolah negeri yang tidak merata di setiap kecamatan maka beberapa pemerintah daerah membuat kebijakan menambah

jumlah kelas dengan sistem 2 shift (pagi dan siang).⁹

Pada tanggal 10 Desember 2019, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (selanjutnya disingkat, Kemendikbud) tidak memberlakukan Peraturan Menteri dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 dan mengubahnya dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 44 tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan (selanjutnya disingkat, Permendikbud PPDB 44/2019).

Pasal 21 ayat (1), Permendikbud PPDB 44/2019 mengatur bahwa:¹⁰

- (1) Pelaksanaan PPDB dimulai dari tahap:
 - a. pengumuman pendaftaran penerimaan calon peserta didik baru dilakukan secara terbuka;
 - b. pendaftaran;
 - c. seleksi sesuai dengan jalur pendaftaran;
 - d. pengumuman penetapan peserta didik baru; dan
 - e. daftar ulang.

Pasal 23 Permendikbud PPDB 44/2019, mengatur bahwa:¹¹

⁹ <https://wartakota.tribunnews.com/2019/06/20/kpai-ada-9-masalah-utama-di-ppdb-sistem-zonasi> diakses pada 02 November 2020 pukul 20.20 wita

¹⁰ Pasal 21 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

¹¹ Pasal 23 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

1. Pendaftaran PPDB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan menggunakan mekanisme dalam jaringan (daring) dengan mengunggah dokumen yang dibutuhkan sesuai dengan persyaratan ke laman pendaftaran PPDB yang telah ditentukan.
2. Pelaksanaan mekanisme dalam jaringan (daring) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Hadirnya Permendikbud PPDB 44/2019 bertujuan untuk mendorong peningkatan akses layanan Pendidikan.¹² UUD NRI 1945 jelas menjamin hak warga Negara untuk mendapatkan pelayanan pendidikan. Pelayanan publik dari perspektif hukum dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga Negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.¹³

Secara sederhana, kehadiran Permendikbud PPDB 44/2019 dengan tujuan meliputi;

1. optimalisasi Penerimaan Peserta Didik Baru;
2. optimalisasi perkembangan kebutuhan layanan pendidikan di masyarakat; dan

¹² Pasal 3 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

¹³ Sirajuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 12.

3. optimalisasi pedoman Kepala Daerah dan Kepala Sekolah dalam melaksanakan PPDB.

Kehadiran Permendikbud PPDB 44/2019 dapat berhubungan dengan eksistensi dunia pendidikan di Indonesia, yang sampai saat ini masih menjadi permasalahan dikarenakan masih ditemukan beragam penyimpangan – penyimpangan dalam dunia pendidikan, salahsatunya saat perekrutan. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah telah berupaya dalam mengurangi kesenjangan-kesenjangan dalam dunia pendidikan, salahsatunya melalui PPDB.

Di Jakarta, kehadiran Permendikbud PPDB 44/2019 dengan tujuan mulia tidak dipermasalahkan, tetapi Keputusan Kepala Dinas Pendidikan DKI Jakarta dipermasalahkan karena beberapa hal, antara lain;

1. Tindakan menjadikan usia sebagai syarat utama dalam seleksi PPDB untuk jalur zonasi dan jalur afirmasi melalui Keputusan Kepala Dinas Pendidikan DKI Jakarta Nomor 501 tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penerimaan Peserta Didik Baru tahun Pelajaran 2020/2021;
2. Tindakan menetapkan kuota minimum 40% untuk PPDB Jalur Zonasi yang diatur melalui Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 670 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Nomor 501 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis (Juknis) Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun Ajaran 2020-2021;

3. Tindakan menetapkan mekanisme seleksi dalam PPDB jalur Prestasi non Akademik dan jalur Prestasi Akademik dengan mendasarkan hitungan rerata nilai rapor dan nilai semester 1 dikalikan nilai akreditasi sekolah bagi Calon Peserta Didik Baru;
4. Tindakan menetapkan Jalur Zonasi untuk Bina RW melalui Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 670 Tahun 2020 dan menetapkan juga PPDB Tahap Akhir disertai syarat seleksi yang berbeda dengan Jalur lainnya
5. Tindakan menetapkan usia dan dokumentasi dalam persyaratan pada PPDB Jalur Inklusi sebagaimana dalam Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 670 Tahun 2020;
6. Tindakan Pemerintahan menetapkan PPDB untuk Sekolah Dasar, Jalur Zonasi berbasis Provinsi dan Luar DKI Jakarta pada Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 670 Tahun 2020.

Permasalahan lainnya yang teknis seperti erornya aplikasi PPDB yang terkait dengan pendaftaran online. Seperti yang terjadi di Sekolah Menengah Atas (selanjutnya disingkat, SMA) Negeri 1 Makassar, nampak sejumlah siswa masih memadati loket pemberkasan PPDB. Beberapa di antaranya bahkan mengeluhkan lambatnya pelayanan hingga harus menunggu berjam-jam. Sehingga mengakibatkan lambatnya pemasukan data ke aplikasi. Rahmat, petugas sekolah SMA Negeri 1 Makassar, menjelaskan erornya ini sudah terjadi sejak tanggal 2 hingga hari ini. Dia

tidak tahu apakah erornya jaringan ini disebabkan kelebihan kuota atau masalah jaringan. Pihak sekolah hingga saat ini telah menyampaikan ke Dinas Provinsi Sulsel terkait permasalahan tersebut.¹⁴

Salah seorang Peserta, Mutiara mengatakan telah datang sejak pagi hingga siang berkasnya tak kunjung dapat diterima. Namun ia berharap dapat diterima di SMA Negeri 1 Makassar lantaran berdomisili tak jauh dari sekolah.¹⁵

Lembaga Forum Orang Tua Murid Sulsel menilai, PPDB tingkat SMA di Kota Makassar cacat hukum, karena tidak sesuai dengan Permendikbud PPDB yang dinilai petunjuk teknis PPDB SMA dan SMK di Makassar ini cacat hukum karena dikeluarkan oleh pelaksana tugas (selanjutnya disingkat, Plt). Seharusnya yang keluar adalah peraturan Gubernur berdasarkan Permendikbud, salah satu anggota dari forum mengeluhkan persoalan jarak sebab ada siswa yang tinggal di depan sekolah tapi tidak bisa lulus di jalur zonasi, dan sekolah tidak bisa memberi penjelasan. Titik jarak rumah ke sekolah semuanya telah di tentukan oleh pihak PT. Telkom.¹⁶

Lembaga Swadaya Masyarakat Pembela Rakyat (selanjutnya disingkat, LSM PERAK) membongkar praktek penggunaan kartu keluarga (selanjutnya disingkat, KK) palsu pada saat pendaftaran PPDB Online di

¹⁴<https://news.okezone.com/read/2018/07/11/65/1920770/sistem-ppdb-di-makassar-amburadul-banyak-dikeluhkan-orangtua-siswa> diakses pada Tanggal 3 Mei 2020 Pukul 19.32 Wlta

¹⁵<https://news.detik.com/berita/4109490/ppdb-di-sulsel-bermasalah-sistem-pendaftaran-eror> Diakses pada tanggal 3 Mei 2020 Pukul 22.12 Wita

¹⁶<https://today.line.me/id/pc/article/Zonasi+PPDB+SMA+Makassar+Dinilai+Cacat+Hukum-79z3jM> Diakses pada tanggal 8 Juli 2019 Pukul 17.42 Wita.

SMPNegeri 6 Makassar. Adiarsa juga membeberkan tiga sampel KK palsu tersebut modusnya merubah tanggal pembuatannya bahkan ada satu KK tersebut fiktif tidak tercatat sama sekali. Diarsa mengungkapkan ketiga siswa-siswi yang lolos PPDB online dengan jalur Sistem Zonasi. Sementara itu, Kepala SMP Negeri 6 Makassar, Munir, S. Ag terkesan mengelak jika temuan tersebut sudah di luar dari tanggung jawab dan wewenangnya. Padahal sudah ada kesepakatan dimana siswa siap diproses hukum jika ada data yang tidak sesuai termasuk didiskualifikasi. Pihak sekolahpun sangat disayangkan terkesan ingin lepas tangan.¹⁷

Pada 21 juli 2020, Ombudsman Makassar temukan permasalahan, antara lain;

1. Terdapat penumpukan dan Laporan yang tidak diselesaikan oleh Panitia PPDB karena permasalahan pengelolaan;
2. Terdapat 2 calon siswa yang seharusnya lulus tapi tidak diluluskan karena permasalahan sistem, dengan indikasi perubahan secara subyektif;
3. Terdapat titik koordinat dan penghitungan skor yang berubah tanpa diketahui oleh calon siswa maupun orangtuanya;¹⁸

Dikutip dari Media Indonesia, Kemendikbud telah menerima 200 aduan terkait dengan PPDB tahun 2019¹⁹. Di Jawa Tengah sebanyak 96

¹⁷ <https://lintaslima.com/2019/08/30/terkuak-ppdb-online-di-smpn-6-makassar-gunakan-kk-palsu/> diakses pada tanggal 04 Mei 2020 Pukul 21.22 Wita.

¹⁸ <https://terkini.id/makassar/ombudsman-temukan-permasalahan-ppdb-makassar/> diakses pada tanggal 02 November 2020 Pukul 22.07 Wita

¹⁹ <https://mediaindonesia.com/humaniora/244977/ppdb-berbuntut-200-aduan.html> diakses pada tanggal 07 Desember 2020 Pukul 01.33 Wita

pendaftar PPDB dicoret karena menggunakan surat domisili palsu.²⁰ Sedangkan Komisi Perlindungan Anak Indonesia mendapat laporan empat kasus yang diduga melakukan pemalsuan domisili PPDB di daerah Buleleng, Pekanbaru, Medan, dan Semarang.²¹ Selain itu, ditemukan 224 kasus aduan, dimana 200 kasus berasal dari DKI Jakarta dan 24 kasus lainnya berasal dari Kabupaten Sidoarjo, Pasuruan, Kota Malang, Kota Tangerang, Bantul, Kota Bekasi, Kota Bogor, Kota Bandung, Kota Semarang, Pekanbaru, Medan, Padang Kabupaten Buleleng, dan Kota Makassar (Sulawesi Selatan)²².

Beragam permasalahan pada tataran implementasi dalam Permendikbud PPDB 44/2019, khususnya mengenai Zonasi, Afirmasi, Perpindahan / tugas orang tua/wali; dan/atau, dan Prestasi membawa penulis untuk berupaya mengurai permasalahannya di Kota Makassar pada tahun 2020 dan mengurai penjatuhan sanksinya. Oleh karena itu, penulis akan membahas lebih lanjut dalam bentuk suatu tesis dengan judul **“Implementasi Pengaturan Penerimaan Peserta Didik baru di Kota Makassar”**

²⁰ <https://kumparan.com/kumparannews/96-pendaftar-ppdb-di-jateng-dicoret-karena-pakai-domisili-palsu-1rOLTBjoMDq/full> diakses pada tanggal 07 Desember 2020 Pukul 01.30 Wlta

²¹ <https://news.detik.com/berita/d-5076958/kpai-serahkan-83-aduan-ppdb-ke-kemendikbud-4-kasus-soal-pemalsuan-domisili/2> diakses pada tanggal 07 Desember 2020 Pukul 01.45 Wlta

²² <https://www.suara.com/news/2020/08/05/165751/kpai-terima-224-aduan-ppdb-2020-paling-banyak-protes-di-jakarta> diakses pada tanggal 07 Desember 2020 Pukul 01.50 Wlta

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana Implementasi Pengaturan Penerimaan Peserta Didik Baru di Kota Makassar berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019?
- 2) Bagaimana Implementasi Sanksi Penerimaan Peserta Didik Baru di Kota Makassar berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019?

C. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk menganalisis Implementasi Pengaturan Penerimaan Peserta Didik Baru di Kota Makassar berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019.
- 2) Untuk menganalisis Implementasi Sanksi Penerimaan Peserta Didik Baru di Kota Makassar berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019.

D. Kegunaan Penelitian

Harapan penelitian ini dapat berguna bagi kalangan akademisi dan praktisi yaitu antara lain:

- 1) Kegunaan teoritis, sebagai sumbangan pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Hukum.
- 2) Kegunaan praktisi, sebagai sumbangan kepada pemerintah kota Makassar khususnya instansi terkait sebagai bahan evaluasi dalam

Penerimaan Peserta Didik baru di Kota Makassar.

E. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian menyajikan perbedaan dan persamaan bidang kajian yang diteliti antara peneliti dengan peneliti – peneliti sebelumnya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya pengulangan kajian terhadap hal – hal yang sama. Dengan demikian akan diketahui sisi – sisi apa saja yang membedakan dan akan diketahui pula letak persamaan antara penelitian peneliti dengan penelitian-penelitian terdahulu. Oleh karena itu, penulis memaparkannya dalam bentuk seperti dibawah ini:

1. Skripsi yang berjudul “Efektivitas Peraturan Menteri dan Kebudayaan No. 14 Tahun 2018 tentang Sistem Zonasi” disusun oleh Muhammad Okto Vahrezi pada tahun 2019, Program Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Penelitian tersebut mengkaji Permendikbud No. 14 Tahun 2018, khususnya pada 1 sekolah, yaitu SMPN 9 Yogyakarta dengan metode wawancara terhadap Dinas Pendidikan, Sekolah dan warga sesuai radius serta menggunakan Teori Siyasa Syar’iyah. Sedangkan tesis ini, mengkaji Pengaturan, Implementasi dan Penjatuhan Sanksi PPDB berdasarkan Permendikbud No. 44 Tahun 2019, Pergub 23/2020 dan SK Kadis Pendidikan di wilayah Kota Makassar khususnya pada 4 sekolah, yaitu SMAN 1, 5, 6 dan 21 Makassar dengan metode terhadap Dinas, Sekolah dan Ombudman RI Perwakilan Sulsel. Adapun Teori yang

digunakan dalam Teori Implementasi, Efektivitas Hukum dan Penjatuhan Sanksi.

Oleh karena itu, Kesamaannya adalah mengenai PPDB, dan Perbedaannya adalah mengenai aturan (yang lama dengan yang baru), jumlah Lokasi dan Teori.

2. Skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Sistem Zonasi terhadap Proses PPDB Kabupaten Lampung Tengah” disusun oleh Eka Reza Khadowmi pada tahun 2019, Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Lampung. Penelitian tersebut mengkaji Permendikbud No. 14 Tahun 2018, dengan metode wawancara terhadap Dinas Pendidikan, dan orangtua calon siswa. Lokasinya di Kabupaten Lampung Tengah dan Teori yang digunakan hanya Teori Implementasi. Sedangkan tesis ini, mengkaji Pengaturan, Implementasi dan Penjatuhan Sanksi PPDB berdasarkan Permendikbud No. 44 Tahun 2019, Pergub 23/2020 dan SK Kadis Pendidikan di wilayah Kota Makassar khususnya pada 4 sekolah, yaitu SMAN 1, 5, 6 dan 21 Makassar dengan metode wawancara terhadap Dinas, Sekolah dan Ombudman RI Perwakilan Sulsel. Adapun Teori yang digunakan adalah Teori Implementasi, Efektivitas Hukum dan Penjatuhan Sanksi.

Oleh karena itu, Kesamaannya adalah mengenai PPDB, pendekatan masalah secara empiris – normatif dan Teori Implementasi. Sedangkan, perbedaannya adalah mengenai aturan (yang lama dengan yang baru),

jumlah Lokasi, pihak yang diwawancarai, serta Teori Efektivitas Hukum dan Teori Penjatuhan Sanksi.

3. Tesis yang berjudul “Analisis Implementasi Kebijakan Sistem Zonasi Perspektif Stakeholder Sekolah (Studi Multisitius di SMP Negeri 1 Malang dan SMP Negeri 3 Malang di Kota Malang)” disusun oleh Umi Latifatul Khasanah, Program Magister Manajemen Pendidikan Islam, Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2018. Penelitian tersebut mengkaji implementasi kebijakan sistem zonasi dan pandangan stakeholder mengenai penerapan kebijakan sistem zonasi di 2 sekolah, yaitu SMP Negeri 1 dan SMP Negeri 3 Malang. Adapun aturan yang dijadikan acuan adalah Permendikbud No. 17 Tahun 2017 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Sedangkan tesis ini, mengkaji Pengaturan, Implementasi dan Penjatuhan Sanksi PPDB berdasarkan Permendikbud No. 44 Tahun 2019, Pergub 23/2020 dan SK Kadis Pendidikan di wilayah Kota Makassar secara hukum, khususnya pada 4 sekolah, yaitu SMAN 1, 5, 6 dan 21 Makassar dengan metode terhadap Dinas, Sekolah dan Ombudman RI Perwakilan Sulsel. Adapun Teori yang digunakan adalah Teori Implementasi, Efektivitas Hukum dan Penjatuhan Sanksi.

Oleh karena itu, Kesamaannya adalah mengenai pelaksanaan PPDB. Sedangkan, perbedaannya adalah mengenai aturan, jumlah Lokasi, pihak yang diwawancarai, serta Teori Implementasi, Efektivitas Hukum dan Teori Penjatuhan Sanksi.

4. Skripsi yang berjudul “Efektivitas PPDB Online Di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Makassar” disusun oleh Nur Anna Mira, Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Indonesia, 2011. Penelitian tersebut mengkaji efektivitas secara ilmu sosial dengan fokus pada proses pelaksanaan PPDB secara online dilihat dari Desentralisasi dalam pengambilan keputusan, di 3 sekolah, yaitu SMAN 1, 5 dan 8 Makassar. Adapun aturan yang dijadikan acuan adalah undang – undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional saja. Sedangkan tesis ini, mengkaji Pengaturan, Implementasi dan Penjatuhan Sanksi PPDB berdasarkan Permendikbud No. 44 Tahun 2019, Pergub 23/2020 dan SK Kadis Pendidikan di wilayah Kota Makassar secara hukum, khususnya pada 4 sekolah, yaitu SMAN 1, 5, 6 dan 21 Makassar dengan metode terhadap Dinas, Sekolah dan Ombudman RI Perwakilan Sulsel. Adapun Teori yang digunakan adalah Teori Implementasi, Efektivitas Hukum dan Penjatuhan Sanksi.

Oleh karena itu, Kesamaannya adalah mengenai pelaksanaan PPDB, dan lokasi SMAN 1 dan 5 Makassar. Sedangkan, perbedaannya adalah mengenai aturan, jumlah Lokasi, pihak yang diwawancarai, serta Teori Implementasi, Efektivitas Hukum dan Teori Penjatuhan Sanksi.

5. Jurnal yang berjudul “Pertanggungjawaban Pidana Pemalsuan Surat Domisili pada PPDB dengan Sistem Zonasi” disusun oleh I Gusti Ngurah Agung Deva dan Diah Ratna Sari dalam Jurnal Kertha Wicara Vol. 1 Tahun 2020. Penelitian tersebut mengkaji Permendikbud No. 44 Tahun

2019, secara normatif dengan 2 rumusan masalah, yaitu pertanggungjawaban pidana dan bentuk pemidanaan. Sedangkan tesis ini, mengkaji Pengaturan, Implementasi dan Penjatuhan Sanksi PPDB berdasarkan Permendikbud No. 44 Tahun 2019, Pergub 23/2020 dan SK Kadis Pendidikan di wilayah Kota Makassar khususnya pada 4 sekolah, yaitu SMAN 1, 5, 6 dan 21 Makassar. Penelitian yang digunakan secara empiris - normatif dengan metode wawancara terhadap Dinas, Sekolah dan Ombudman RI Perwakilan Sulsel. Adapun Teori yang digunakan adalah Teori Implementasi, Efektivitas Hukum dan Penjatuhan Sanksi. Adapun penjatuhan sanksi tentunya membahas bentuk pemidanaan dan pertanggungjawaban pidana. Tetapi juga bentuk sanksi administrasi dan pertanggungjawabannya.

Oleh karena itu, Kesamaannya adalah bentuk dan pertanggungjawaban pidana terhadap PPDB. Sedangkan, perbedaannya adalah mengenai pelaksanaan PPDB, aturan yang tidak hanya membahas Pidana tetapi juga aturan PPDB dan sanksi administrasi, jumlah Lokasi dan pihak yang diwawancarai karena tidak hanya normatif tetapi juga empiris, serta Teori Efektivitas Hukum dan Teori Implementasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.²³ Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.²⁴

Pengertian – pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan secara sungguh – sungguh berdasarkan acuan norma – norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri, tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu kurikulum.

²³ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, 2002, hal. 70.

²⁴ Guntur Setiawan, *Impelemntasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hal 39.

Implementasi kurikulum merupakan proses pelaksanaan ide, program atau aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan terhadap suatu pembelajaran dan memperoleh hasil yang diharapkan.

B. Tinjauan Tentang Kewenangan Pemerintahan Daerah di Bidang Pendidikan

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵ Dimana Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.²⁶ Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pemerintah daerah identik dengan istilah otonomi. Pengertian otonomi pada bidang politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingannya. Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan

²⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁶ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah internal tanpa diintervensi oleh pihak lain dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintah daerah memiliki keleluasaan untuk mengatur pemerintahannya sendiri dengan caranya sendiri. Melaksanakan urusan pemerintah daerah dengan asas otonomi bukan berarti kebebasan seluas - luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat. Terlebih lagi pada konsep otonomi daerah yang dianut Indonesia adalah negara kesatuan.²⁷

Adapun tujuan pemerintahan daerah menurut Undang – Undang No 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang UU tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁸

Kata kunci tujuan pemerintahan daerah adalah kesejahteraan masyarakat. Tujuan ini relevan dengan salah satu tujuan Negara Republik

²⁷ Wasisto Raharjo Jati, Inkosistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia, Jurnal Konstitusi 2012: hal 746

²⁸ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. RaajaGrafindo, Depok, 2018, hal. 23

Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.²⁹

Ciri – ciri pemerintah daerah menurut Oppenheim antara lain:³⁰

- 1) Adanya lingkungan atau daerah batas yang lebih kecil dari pada negara;
- 2) Adanya jumlah penduduk yang mencukupi;
- 3) Adanya kepentingan-kepentingan yang coraknya sukar dibedakan;
- 4) Adanya organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan tersebut;
- 5) Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Prabawa Utama, *Pemerintahan Di Daerah*, Indonesia-Hill-Co, Jakarta, 1991, hal. 11.

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.³¹

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain sebagai berikut:

a) Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.³² Desentralisasi merupakan pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu Negara.³³

Mengetahui lebih lanjut mengenai desentralisasi dijelaskan tentang cirinya menurut Smith sebagai berikut:³⁴

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom;
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (residual function);
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom;
4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, Wewenang mengatur dan

³¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³² Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³³ Philip Mawhod, *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, New York, 1983, hal. 116.

³⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan otonomi Daerah Grasindo*, Jakarta, 2005, hal.9.

mengurus kepentingan yang bersifat lokal;

5. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak;
6. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan kongkrit;
7. Keberadaan daerah otonom adalah diluar hirarki pemerintah pusat;
8. Menunjukkan pola hubungan antara organisasi.

Tujuan desentralisasi berdasarkan kepentingan pemerintah daerah adalah untuk mewujudkan politik yang berkualitas (political equality). Pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Memperhatikan penjelasan yang terurai diatas, maka desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan kekuasaan tertentu yang dilakukan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, hak dan kemandirian daerah itu sendiri.

b) Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota

sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.³⁵

Menurut Smith dekonsentrasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah;
2. Penerima wewenang adalah pejabat pusat yang ada di daerah;
3. Tidak mencakup kewenangan-kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur;
4. Tidak menciptakan otonomi daerah dan daerah otonom tetapi menciptakan wilayah administrasi;
5. Keberadaan field administration berada dibawah hirarki organisasi pemerintah pusat;
6. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi;
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

c) Asas Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi

³⁵ Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kewenangan Daerah provinsi.³⁶

2. Klasifikasi Urusan Pemerintahan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat³⁷

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas:

a) Urusan Pemerintahan Absolut.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.³⁸ Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri urusan pemerintahan absolut atau dapat melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah

³⁶ Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷ Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸ Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.³⁹ Urusan pemerintahan absolut meliputi: a) Politik luar negeri; b) Pertahanan; c) Keamanan; d) Yustisi; d) Moneter dan fiskal nasional; dan e) Agama.

b) Urusan Pemerintahan Konkuren.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.⁴⁰

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas: Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:⁴¹ Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan Sosial. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:⁴² Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan keluarga

³⁹ Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴¹ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴² Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

berencana; Perhubungan; Komunikasi dan informatika; Koperasi, usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Adapun urusan pemerintahan pilihan, meliputi: Kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan Transmigrasi.

c) Urusan pemerintahan umum.

Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.⁴³ Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) meliputi: pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;

a. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;

b. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan

⁴³ Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

perundang-undangan

- c. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi sertakeanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- e. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing – masing melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2), gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- (1) Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN.

(2) Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

a) Kewenangan Pemda di Bidang Pendidikan

Urusan Pemerintahan bidang Pendidikan terdiri dari 6 (enam) sub Urusan Pemerintahan bidang Pendidikan yaitu manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan pendidikan, dan bahasa dan sastra.

Perincian Pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan yang merupakan substansi urusan pemerintahan bidang pendidikan adalah sebagai berikut:

1. Sub urusan manajemen pendidikan:
 - a. Penetapan standar nasional pendidikan dan pengelolaan pendidikan tinggi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b. Pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus menjadi kewenangan daerah provinsinsi; dan
 - c. Pengelolaan pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Sub urusan kurikulum:

- a. Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b. Penetapan kurikulum muatan local pendidikan menengah dan muatan local pendidikan khusus menjadi kewenangan Daerah Provinsi; dan
 - c. Penetapan kurikulum muatan local pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
3. Sub urusan perizinan pendidikan:
- a. Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing menjadi kewenangan pemerintah Pusat;
 - b. Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi kewenangan Daerah provinsi; dan
 - c. Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
4. Sub urusan bahasa dan sastra:

- a. Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
- b. Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas Daerah provinsi menjadi kewenangan Daerah Provinsi; dan
- c. Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/kota.

C. Tinjauan tentang Pengaturan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019

Secara garis besar sistem ini merupakan sistem baru dalam melakukan penerimaan peserta didik di setiap sekolah. Berdasarkan Permendikbud PPDB 44/2019 dimaksudkan agar terjadi pemerataan akses terhadap sekolah-sekolah yang ada di suatu wilayah. PPDB, adalah penerimaan peserta didik baru pada TK dan Sekolah.⁴⁴

Pasal 2, Permendikbud PPDB 44/2019 mengatur bahwa asas-asas dalam penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB):⁴⁵

- a) Nondiskriminasi; asas yang memberikan perlakuan yang sama dalam penyelenggaraan sistem ini.
- b) Objektif; asas yang menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan sistem ini dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang

⁴⁴ Pasal 1 ayat (7) Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

⁴⁵ Pasal 2 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

berlaku.

- c) Transparan; asas yang menegaskan bahwa segala informasi dalam penyelenggaraan sistem ini terbuka dan dapat di akses.
- d) Akuntabel; asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan sistem ini dapat dipertanggungjawabkan.
- e) Berkeadilan; asas yang menjamin dalam penyelenggaraan sistem ini memberikan hak dan kewajiban kepada calon peserta didik baru secara proporsional.

Pasal 3, Permendikbud PPDB 44/2019 menyebutkan tujuan dari keberlakuan peraturan ini yakni:⁴⁶

- a) Mendorong peningkatan akses layanan pendidikan;
- b) Digunakan sebagai pedoman bagi:
 - 1) Kepala daerah untuk membuat kebijakan teknis PPDB; dan
 - 2) Kepala sekolah dalam melaksanakan PPDB.

Berdasarkan kedua pasal tersebut sistem ini berupaya untuk memberikan suatu cara yang baru dalam penerimaan peserta didik yang berkeadilan. Optimalisasi penerimaan peserta didik yang berkeadilan dilakukan dengan beberapa jalur yang ada. Dalam Pasal 11, Permendikbud PPDB 44/2019 menyebutkan 4 jalur penerimaan peserta didik baru dalam Penerimaan Peserta Didik Baru, yaitu:

⁴⁶ Pasal 3 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

- a. Zonasi; Penerimaan peserta didik pada jalur ini paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari daya tampung sekolah.
- b. Afirmasi; Penerimaan peserta didik pada jalur ini paling sedikit 15% (lima belas persen) dari daya tampung sekolah.
- c. Perpindahan tugas orang tua/wali; Penerimaan peserta didik pada jalur ini paling banyak 5% (lima persen) dari daya tampung sekolah.
- d. Prestasi; Penerimaan peserta didik pada jalur ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah apabila ketiga jalur sebelumnya telah dilaksanakan dan masih terdapat kuota yang belum terisi.

Lebih lanjut mengenai calon peserta didik yang ingin melakukan pendaftaran pada jalur zonasi hanya diperbolehkan untuk memilih 1 (satu) pendaftaran PPDB yang diadakan oleh sekolah di wilayah zonasi dari calon peserta didik tersebut. Selain melalui jalur zonasi, calon peserta didik juga dapat melakukan pendaftaran melalui jalur afirmasi atau jalur prestasi. Hal tersebut berdasarkan Pasal 15 ayat (2) mengatur bahwa:⁴⁷

“Selain melakukan pendaftaran PPDB melalui jalur zonasi sesuai dengan domisili dalam wilayah zonasi yang telah ditetapkan, calon peserta didik dapat melakukan pendaftaran PPDB melalui jalur afirmasi atau jalur prestasi di luar wilayah zonasi domisili peserta didik sepanjang memenuhi persyaratan.”

⁴⁷ Pasal 15 ayat (2) Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

Pasal 15 ayat (2) dapat diartikan calon peserta didik tidak hanya dapat memilih satu jalur untuk melakukan pendaftaran PPDB, namun juga calon peserta didik dimungkinkan untuk melakukan pendaftaran PPDB lebih dari satu jalur. Ini memberikan peluang lebih besar kepada calon peserta didik untuk diterima di sekolah. Namun, khusus untuk jalur prestasi tidak berlaku bagi calon peserta didik Taman Kanak-Kanak (TK) dan kelas satu Sekolah Dasar sesuai Pasal 12, Permendikbud PPDB 44/2019.

Untuk penetapan wilayah jalur zonasi diatur dalam Pasal 16, Permendikbud PPDB 44/2019 yang mengatur bahwa:⁴⁸

- (1) Penetapan wilayah zonasi dilakukan pada setiap jenjang oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, dengan prinsip mendekatkan domisili peserta didik dengan Sekolah.
- (2) Penetapan wilayah zonasi oleh Pemerintah Daerah pada setiap jenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperhatikan jumlah ketersediaan daya tampung satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat termasuk satuan pendidikan keagamaan, yang disesuaikan dengan ketersediaan jumlah anak usia Sekolah pada setiap jenjang di daerah tersebut.
- (3) Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib memastikan semua wilayah administrasi masuk dalam penetapan

⁴⁸ Pasal 16 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

wilayah zonasi sesuai dengan jenjang pendidikan.

- (4) Dinas pendidikan wajib memastikan bahwa semua Sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dalam proses PPDB telah menerima peserta didik dalam wilayah zonasi yang telah ditetapkan.
- (5) Penetapan wilayah zonasi pada setiap jenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib diumumkan paling lama 1 (satu) bulan sebelum pengumuman secara terbuka pendaftaran PPDB.
- (6) Dalam menetapkan wilayah zonasi pada setiap jenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah melibatkan musyawarah atau kelompok kerja kepala Sekolah.
- (7) Bagi Sekolah yang berada di daerah perbatasan provinsi atau kabupaten/kota, penetapan wilayah zonasi pada setiap jenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan berdasarkan kesepakatan secara tertulis antar Pemerintah Daerah.
- (8) Penetapan wilayah zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan kepada Menteri melalui lembaga penjaminan mutu pendidikan setempat.

Pasal 6, Persyaratan calon peserta didik baru kelas 7 (tujuh) SMP mengatur bahwa:⁴⁹

⁴⁹ Pasal 6 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

- a. Berusia paling tinggi 15 (lima belas) tahun pada tanggal 1 Juli tahun berjalan; dan
- b. Memiliki ijazah SD/ sederajat atau dokumen lain yang menjelaskan telah menyelesaikan kelas 6 (enam) SD.

Pasal 7 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 mengatur bahwa :⁵⁰

- (1) Persyaratan calon peserta didik baru kelas 10 (sepuluh) SMA atau SMK:
 - a) Berusia paling tinggi 21 (dua puluh satu) tahun pada tanggal 1 Juli tahun berjalan; dan
 - b) memiliki ijazah SMP/ sederajat atau dokumen lain yang menjelaskan telah menyelesaikan kelas 9 (sembilan) SMP.
- (2) SMK dengan bidang keahlian, program keahlian, atau kompetensi keahlian tertentu dapat menetapkan tambahan persyaratan khusus dalam penerimaan peserta didik baru kelas 10 (sepuluh).

Pasal 8, Permendikbud PPDB 44/2019 mengatur bahwa⁵¹ Syarat usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 dibuktikan dengan akta kelahiran atau surat keterangan lahir yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dan dilegalisir oleh lurah/kepala desa atau pejabat setempat lain yang berwenang sesuai dengan domisili calon peserta didik.

⁵⁰ Pasal 7 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

⁵¹ Pasal 8 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

Adapun Pasal 21, Permendikbud Nomor 44 tahun 2019 mengatur bahwa: ⁵²

- (1) Pelaksanaan PPDB dimulai dari tahap;
 - a. pengumuman pendaftaran penerimaan calon peserta didik baru dilakukan secara terbuka;
 - b. pendaftaran;
 - c. seleksi sesuai dengan jalur pendaftaran;
 - d. pengumuman penetapan peserta didik baru; dan
 - e. daftar ulang.
- (2) Pelaksanaan PPDB pada Sekolah yang menerima bantuan operasional Sekolah tidak boleh memungut biaya.
- (3) Sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah tidak boleh:
 - a. melakukan pungutan dan/atau sumbangan yang terkait dengan pelaksanaan PPDB maupun perpindahan peserta didik; dan
 - b. melakukan pungutan untuk membeli seragam atau buku tertentu yang dikaitkan dengan PPDB.

Pasal 40 mengatur bahwa Pelanggaran terhadap Peraturan Menteri ini dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁵² Pasal 21 Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan

D. Teori Efektivitas Hukum

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan.

Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sementara itu berbicara mengenai Efektivitas hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif. Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁵³

A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact.⁵⁴ Efektivitas dapat berarti pengukuran tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, dengan kata lain suatu tujuan atau sasaran yang telah dicapai

⁵³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 376.

⁵⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hal. 6

telah sesuai, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa :⁵⁵

“Efektivitas suatu perundang-undangan berarti bahwa tujuannya tercapai. Hal ini sangat tergantung pada berbagai faktor antara lain, pengetahuan tentang isi perundang-undangan, cara mendapatkan pengetahuan tersebut, dan perlebagaan perundang-undangan itu pada bagian-bagian masyarakat sesuai dengan lingkup perundang-undangan itu.”

Lebih lanjut Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa :⁵⁶

“Suatu keadaan hukum tidak berhasil atau gagal mencapai tujuan biasanya diatur pada pengaruh keberhasilannya untuk mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga mencapai tujuan disebutnya positif, sedangkan yang menjauhi tujuan dikatakan negatif”.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto ⁵⁷adalah bahwa efektif atau tidaknya hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena itu

⁵⁵ Murhaini Suriansyah, *Penegakan Hukum terhadap Kejahatan Kehutanan* cetakan II, Laksbang, Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 8.

⁵⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hal.8

⁵⁷ *Ibid*

merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto⁵⁸ ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan perundang-undangan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum adalah aparat penegak hukum. Dalam hal ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik dalam kaitannya di sini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto⁵⁹, masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal

⁵⁸ *Ibid.* hal. 10

⁵⁹ *Ibid*

berikut :

1. Sampai sejauh manakah petugas terkait oleh peraturan – peraturan yang ada.
2. Sampai batas petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana dapat derajat sinkronisasi penugasan – penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas – batas yang pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto⁶⁰ memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara sejas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
4. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
5. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan

⁶⁰ *Ibid*

lagi fungsinya.

Ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari masyarakat, yaitu :

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan itu baik.
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi serta fasilitas mencukupi.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita⁶¹ yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Menurut Soerjono Soekanto⁶² efektif taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia menjadi perilaku hukum.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang

⁶¹ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 55.

⁶² Soerjono Soekanto, *Op. cit.*, hal. 80.

mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut untuk mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah tercapai.

Kelima faktor yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari efektivitas penegakan hukum.

1. Faktor hukumnya sendiri

Sebagai sumber hukum, perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena ia dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi di suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar, undang-undang di sini identik dengan hukum tertulis (*ius scripta*) sebagai lawan dari hukum yang tidak tertulis (*ius non scripta*).

Faktor hukum yang berupa undang-undang menjadi salah satu yang mempengaruhi penegakan hukum. Ini dikarenakan beberapa hal seperti :

- a. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang
- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.

- c. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpang siuran di dalam peraturan serta penerapannya.

2. Faktor penegak hukum

Ruang lingkup dari istilah penegak hukum adalah luas sekali oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Setiap penegak hukum mempunyai kedudukan dan peranan. Oleh karena itu, seorang penegak hukum yang mempunyai kedudukan tertentu dengan sendirinya memiliki wewenang untuk melakukan sesuatu berdasarkan jabatannya.

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, biasanya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil bahwa berbagai kedudukan dan peranan timbul konflik. Dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dilakukan dengan peranan yang sebenarnya dilakukan.

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Sebagaimana dikatakan sebelumnya, maka diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak terkait oleh hukum dimana penilaian pribadi juga memegang peranan.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan

mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, fisamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka.

Halangan-halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan panutan atau penegak hukum, mungkin berasal dari dirinya sendiri atau dari lingkungan. Halangan-halangan yang memerlukan penanggulangan tersebut adalah :

- a. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berintegrasi.
- b. Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
- c. Keinginan yang sangat terbaik untuk melakukan masa depan, sehingga sulit untuk membuat suatu proyeksi.
- d. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materil.
- e. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Halangan-halangan tersebut dapat diatasi dengan cara mendidik, melatih, dan membiasakan diri untuk mempunyai sikap-sikap sebagai berikut :⁶³

- a. Sikap yang terbuka terhadap pengalaman-pengalaman maupun penemuan-penemuan baru. Artinya, sebanyak mungkin menghilangkan prasangka terhadap hal-hal yang baru atau yang

⁶³ Satjipto Rahardjo, *Loc. cit*, hlm. 152

berasal dari luar sebelum dicoba manfaatnya.

- b. Senantiasa siap untuk menerima perubahan-perubahan setelah memiliki kekurangan-kekurangan yang ada pada saat itu.
- c. Peka terhadap masalah-masalah yang terjadi di sekitarnya dengan dilandasi suatu kesadaran bahwa persoalan-persoalan tersebut berkaitan dengan dirinya.
- d. senantiasa mempunyai informasi yang selengkap mungkin mengenai pendiriannya.
- e. Orientasi ke masa kini dan masa depan yang sebenarnya merupakan suatu urutan.
- f. Menyadari potensi-potensi yang ada di dalam dirinya, dan percaya bahwa potensi-potensi tersebut akan dapat dikembangkan.
- g. Berpegang pada suatu perencanaan dan tidak pasrah pada nasib (yang buruk).

3. Faktor Sarana atau fasilitas

Sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana dan fasilitas tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang actual.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung lancar, sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan

terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan setersunya. Kalau hal-hal itu itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.⁶⁴

Penegak hukum sebagai pilar dalam menegakkan hukum yang adil dengan tidak mengurangi kepastian hukum, maka dibutuhkan fasilitas yang memadai agar dalam proses tersebut tidak lagi dijadikan suatu alasan dalam menghambat kasus-kasus yang ditanganinya. Sebelum atau pada saat berperkara, sarana atau fasilitas tersebut hendaknya digunakan secara aktif dan efisien terutama bagi penegak hukum yang mempunyai tugas yang begitu luas.

Dengan demikian, sarana atau faslitas pendukung merupakan suatu hal yang mutlak harus ada demi lancarnya penegakan hukum di Indonesia. Tanpa adanya sarana atau fasilitas pendukung, maka penegakan hukum akan kesulitan dalam menegakkan hukum.

4. Faktor masyarakat

Masyarakat sangat penting dalam pengaruhnya pada penegakan hukum. Hukum bukanlah sebuah mekanisme yang dibuat dan bekerja di dalam ruang hampa. Hukum senantiasa berinteraksi dengan berbagai faktor-faktor yang bersifat nonhukum (faktor sosial).⁶⁵ Hal ini dikaitkan dengan faktor-faktor terdahulu, yaitu undang-undang, penegak hukum dan sarana atau fasilitas. Masyarakat akan mengetahui aktivitas-

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *Loc. cit.*, hal. 27

⁶⁵ Hamzah Halim dan Kenal Redindo, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertasi Ilmiah) Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana, Jakarta, 2013, hal. 143

aktivitas penggunaan upaya-upaya hukum untuk melindungi, memenuhi dan mengembangkan kebutuhan-kebutuhan mereka dengan aturan yang ada jika mereka juga mengetahui hak dan kewajibannya. Hal ini disebut sebagai kompetensi hukum yang tidak ada apabila warga masyarakat sebagai berikut :

- a. Tidak mengetahui atau tidak menyadari, apabila hak-hak mereka dilanggar atau terganggu.
- b. Tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya.
- c. Tidak berdaya untuk memfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor keuangan, psikis, sosial atau politik.
- d. Tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan kepentingan-kepentingannya.
- e. Mempunyai pengalaman-pengalaman kurang baik di dalam proses interaksi dengan berbagai unsur kalangan hukum formal.

5. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan dibedakan dengan faktor masyarakat, karena dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spritual atau non-material. Kebudayaan (sistem) hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-

nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Hal itulah yang menjadi bagian dari faktor kebudayaan.

Law and society became a topic of the importance, posing problems far beyond the competence of its votaries to meet or even comprehend.⁶⁶ Jika mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi ketaatan terhadap hukum secara umum, diakui oleh C.G Howard dan R.S. Mumers yaitu :

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum. Oleh karena itu, jika aturan hukum yang dimaksud berbentuk undang-undang, maka pembuat undang-undang dituntut untuk mampu memahami kebutuhan hukum dari target pemberlakuan undang-undang tersebut.
- b. Kejelasan rumusan dan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum. Jadi perumusan substansi aturan hukum itu, harus dirancang dengan baik, jika aturan tertulis, harus ditulis dengan jelas dan mampu dipahami secara pasti. Meskipun nantinya tetap membutuhkan interpretasi dari penegak hukum yang akan menerapkannya.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu, kita tidak boleh meyakini fiksi hukum yang menentukan bahwa

⁶⁶ Philippe Nonet dan Philippe Selznick. *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*, New York, 1978, hal. 23

semua penduduk atau warga negara masyarakat secara umum, mampu mengetahui keberadaan suatu aturan hukum dan substansinya, jika aturan hukum tersebut tidak disosialisasikan secara optimal.

- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturan bersifat melarang, dan jarang bersifat mengharuskan. Sebab hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan.
- e. Sanksi yang diancamkan oleh aturan hukum itu, harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut. Suatu sanksi yang dapat kita katakan tepat untuk suatu tujuan tertentu, belum tentu tepat untuk tujuan lain.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancamkan dalam aturan hukum, harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan. Sebaliknya, sanksi yang terlalu ringan untuk suatu jenis kejahatan, tentunya akan berakibat, warga masyarakat tidak akan segan untuk melakukan kejahatan tersebut.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan konkrit, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan

(penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman)

- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut. Aturan hukum yang sangat efektif, adalah aturan hukum yang melarang dan mengancamkan sanksi bagi tindakan yang juga dilarang dan diancamkan sanksi sanksi oleh norma lain, seperti norma moral, norma agama, norma adat istiadat, atau kebiasaan dan lainnya. Aturan hukum yang tidak diatur atau dilarang oleh norma, akan lebih efektif.
- i. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya alat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan tersebut. Mulai dari tahap perbuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya yang mencakup tahapan penemuan hukum (penggunaan penalaran hukum, interpretasi dan konstruksi).
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya pada standar hidup sosial-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

E. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan control. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah

pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa.⁶⁷

Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah arti sempit, yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forceful* daripada pengawasan, yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya.⁶⁸

Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pengecocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).⁶⁹ Maka dasar dari pengawasan adalah: (1) pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan; (2) adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan; (3) adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan; (4) mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; dan (5) adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan

⁶⁷ Sirajuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 125.

⁶⁸ *Ibid.* hal. 125

⁶⁹ *Ibid.* hal. 126

tolak ukur yang ditetapkan.

Pembatasan kekuasaan dengan sistem konstitualisme mempunyai tiga pengertian, yakni: (1) suatu Negara atau setiap sistem pemerintahan, harus didasarkan atas hukum, sementara kekuasaan yang digunakan dalam Negara menyesuaikan diri pada aturan-aturan dan prosedur hukum yang pasti; (2) struktur pemerintahan harus memastikan bahwa kekuasaan terletak dengan dan diantara, cabang – cabang kekuasaan yang berbeda yang saling mengawasi penggunaan kekuasaannya dan yang berkewajiban untuk bekerjasama (ide – ide pembauran kekuasaan, pemisah akan kekuasaan dan *checks and balances*); (3) hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya harus diatur dengan cara sedemikian rupa dalam menyerahkan hak-hak dasar dengan tidak mengurangi kebebasan individu.⁷⁰

Konsep pengawasan juga ditawarkan oleh Foucault, yaitu bagaimana mendisiplinkan diri, menjadikan tubuh – tubuh patuh. Metode disiplin dikembangkan di penjara, sekolah, rumah sakit, barak tentara, dan begkel kerja untuk menciptakan tubuh – tubuh yang patuh. Dalam setiap masyarakat tubuh senantiasa menjadi objek kuasa. Tubuh dimanipulasi, dilatih dan dikoreksi menjadi patuh, bertanggungjawab, terampil, dan meningkat kekuatannya. Tubuh selalu menjadi sasaran kuasa baik dalam arti “anatomi – metafisik” yakni seperti yang dibuat oleh para dokter dan filsuf, maupun dalam arti teknik – politis yang mau mengatur dan

⁷⁰ *Ibid.* hal. 128.

mengontrol atau mengoreksi segala aktivitas tubuh. Kuasa, dari mana yang satu ke masa yang lain, selalu menyentuh tubuh, hanya cara, ukuran dan sasaran kontrolnya saja yang senantiasa berubah-ubah.⁷¹

Bahasa kenyataannya tidak hanya digunakan sebagai alat komunikasi, tetapi juga alat (dominasi) kekuasaan. Artinya orang (yang berkuasa) tidak hanya ingin didengar dan dimengerti, tetapi juga ingin dipercaya, dipatuhi, dihargai, atau diikuti oleh orang yang dikuasainya. Kontrol dalam kategori ini berkaitan dengan sistem dominasi, kompetensi yang digunakan untuk menentukan siapa yang mempunyai otoritas (*authority*) yang berbicara, yaitu otoritas untuk melegitimasi bahasa, yaitu bahasa – bahasa kekuasaan. Setiap ungkapan bahasa merupakan produk dari kompromi antara apa yang akan dikatakan (*expressive interest*) dan sensor (*censorship*) yang melekat pada struktur bahasa (*symbolic market*) tempat ungkapan tersebut diproduksi dan didistribusikan.⁷²

Konsep pengawasan dalam konteks organisasi kekuasaan, maka ada beberapa teori konsekuensi pengawasan yang dapat menjelaskan efektif tidaknya suatu pengawasan. Perbincangan tentang konsekuensi dan efektivitas bertolak dari keberlakuan (*gelding*) hukum yang dikemukakan oleh Bruggink dalam buku "*rechtsrefleties*". Bruggink mengemukakan tiga macam keberlakuan hukum, yaitu : (1) keberlakuan *normative* atau keberlakuan formal kaidah hukum, yaitu jika suatu kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah hukum tertentu yang didalamnya kaidah –

⁷¹ *Ibid*, hal. 132.

⁷² *Ibid*.

kaidah hukum ini saling menunjuk. Sistem kaidah hukum terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu kepada kaidah hukum umum, kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi; (2) keberlakuan *faktual* atau keberlakuan empiris kaidah hukum, yaitu keberlakuan secara faktual atau efektif, jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut, keadaan ini dapat dinilai dari penelitian empiris; dan (3) keberlakuan *evaluative* kaidah hukum, yaitu jika kaidah hukum itu berdasarkan isinya dipandang bernilai. Dalam menentukan keadaan keberlakuan evaluative, dapat didekati secara empiris dan cara keinsafan.

Senada dengan Bruggink, Hans Kelsen melihat hukum “efektif” apabila keadaan orang berbuat sesuai dengan norma hukum yang mengharuskan mereka berbuat atau tidak berbuat, dengan kata lain norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi sesuai dengan perintah norma hukum.⁷³ Lengkapnya dikatakan, efektifnya hukum berarti bahwa orang benar – benar berbuat sesuai dengan norma – norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma – norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.

Menurut Antony Allot, suatu norma adalah efektif apabila terdapat kriteria: Pertama; jika tujuannya, “preventif” ukuran keberhasilannya ditentukan oleh eksistensi dan penerapan yang dapat dicegah sifat yang

⁷³ *Ibid.* hal. 134.

tidak disetujui; kedua; bila tujuannya “kuratif”; yaitu untuk memperbaiki suatu kekurangan atau kerusakan, keberhasilannya diukur dari sejauh mana kekurangan atau kerusakannya dapat dihilangkan. Lebih lanjut, dijelaskan bahwa hukum yang efektif pada umumnya harus melaksanakan tujuannya.⁷⁴

Pengawasan dimaksudkan sebagai kontrol agar kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana – rencana yang telah ditetapkan. Beberapa pembagian pengawasan⁷⁵, meliputi *Pertama* ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol, pengawasan dapat dibedakan atas:

- a) Kontrol internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organisasi / struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini disebut juga *built in control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini disebut juga *built in control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara incidental.
- b) Kontrol eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi oleh organ atau

⁷⁴ *Ibid*, hal. 134-135.

⁷⁵ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Setara Press, Malang, 2016, hal. 285.

lembaga-lembaga yang secara organisasi/structural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.

Kedua, ditinjau dari segi waktu dilaksanakan suatu kontrol dapat dibedakan atas: a) Kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pembentukannya merupakan kewenangan pemerintah; dan b) Kontrol *a posteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/ perbuatan pemerintah.

Ketiga, ditinjau dari segi obyek diawasi suatu kontrol dapat dibedakan atas: a) Kontrol segi hukum adalah kontrol untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari perbuatan pemerintah; dan b) Kontrol segi kemanfaatan adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

F. Teori Penjatuhan Sanksi

Jika kita memandang hukum sebagai kaidah, maka tidak boleh tidak, kita harus mengakui sanksi sebagai salah satu esensialnya. Hampir semua yuris yang berpandang *dogmatic* memandang hukum sebagai kaidah bersanksi yang didukung oleh otoritas tertinggi di dalam masyarakatnya. Adapun defenisi yang dikemukakan oleh para pakar tentang pengertian sanksi itu, antara lain sebagai berikut:⁷⁶

1. Sudikno Mertokusumo, sanksi tidak lain merupakan reaksi, akibat,

⁷⁶ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, Bogor:Ghalia Indonesia. 2011, hal. 42

atau konsekuensi pelanggaran kaidah social;

2. H. Van Der Tas: "*santie, bekrachtiging* (pengakuan); *het gelding maken* (pengesahan); *goedkeuring, bevestiging* (pembenaran, peneguhan, isbat); *strafrechtelijk : straf* (hukuman); *dwangmaatregel, ook volenrechtelijk* (sanksi).
3. John A. Yogis, Q.C : "*Sanction, a consequence or punishment for violation of accepted norms of social conduct which may be of two kinds: those that redress civil injuries (civil-santion), and those that punish crimes (penal sanction).*"
4. *Running Press Dictionary of law* "*sanction: power to enforce a law. Consent : condone.*"
5. Menurut "*Black's Law Dictionary Seventh Edition*", *sanksi (sanction) adalah "a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)"*

Dari beberapa definisi diatas, kita dapat melihat bahwa setidaknya sanksi mengandung unsur – unsur sebagai berikut:

1. Sanksi merupakan reaksi, akibat atau konsekuensi dari pelanggaran atau penyimpangan kaidah social (baik kaidah hukum maupun kaidah nonhukum).
2. Sanksi merupakan kekuasaan untuk memaksakan di taatinya kaidah sosial tertentu.
3. Khusus mengenai sanksi hukum, pada garis besarnya dapat dibedakan atas: a) sanksi privat dan b) sanksi publik

Sanksi hukum mempunyai karakter sebagai tindakan memaksa terhadap subjek hukum, yang diberikan oleh tata hukum dengan maksud untuk menimbulkan perbuatan tertentu yang dikehendaki oleh pembentuk Peraturan Perundang-undangan. Sanksi hukum tersebut terdiri atas sanksi pidana, sanksi perdata dan sanksi administrasi.⁷⁷ Di Indonesia, secara umum, dikenal sekurang-kurangnya tiga jenis sanksi hukum yaitu:

1. sanksi hukum pidana
2. sanksi hukum perdata
3. sanksi administrasi/administratif

1. Sanksi Pidana

Sanksi pidana merupakan suatu jenis sanksi yang bersifat nestapa yang diancamkan atau dikenakan terhadap perbuatan atau pelaku perbuatan pidana atau tindak pidana yang dapat mengganggu atau membahayakan kepentingan hukum.

Dalam hukum pidana, sanksi hukum disebut hukuman. Menurut R. Soesilo, hukuman adalah “suatu perasaan tidak enak (sengsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana”.

Jenis-jenis Pidana yang diatur di dalam pasal 10, Kitab Undang – Undang Pidana (KUHPidana). Pidana pokok meliputi; Hukuman mati, Hukuman penjara, dan Hukuman kurungan. Sedangkan, Pidana tambahan, meliputi Pencsbutan beberapa hak yang tertentu, Perampasan barang yang

⁷⁷ Achmad Ruslan, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Rangkang Education, 2013, hal. 42

tertentu dan Pengumuman keputusan hakim.

2. Sanksi Perdata

Dalam hukum perdata putusan yang dapat dijatuhkan oleh hakim dapat berupa:

- a) Putusan *Comdemnatoir*, yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya). Contoh : salah satu pihak dihukum untuk membayar kerugian, pihak yang kalah dihukum untuk membayar biaya perkara.
- b) Putusan *Declaratoir*, yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum. Putusan ini hanya bersifat menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata. Contoh: putusan yang menyatakan bahwa penggugat sebagai pemilik yang sah atas sengketa.
- c) Putusan *Constitutive*, yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Contoh: putusan yang memutuskan suatu ikatan perkawinan.

Oleh karena itu, hukum perdata menggambarkan bentuk sanksi hukumnya dapat berupa kewajiban untuk memenuhi prestasi dan hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya suatu keadaan baru.

3. Sanksi Administrasi

Dalam hukum administrasi Negara, penggunaan Sanksi Administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan

berasal dari aturan hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis.⁷⁸ Dalam sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan, prosedur sanksi administrasi dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah, tanpa melalui peradilan.⁷⁹

Pengertian sanksi Administrasi menurut J.J Oostembrink⁸⁰ adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah terhadap warga Negara dan dilaksanakan tanpa antara pemerintah terhadap warga Negara dan dilaksanakan tanpa perantara kekuasaan peradilan tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.

Jenis – jenis sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:⁸¹

1. Sanksi Reparatoir, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*). Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), pengenaan uang paksa (*dwangsom*).
2. Sanksi Punitif, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif.

⁷⁸ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 298

⁷⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008, Hlm. 247

⁸⁰ Ridwan H.R, Op. Cit, hal. 299

⁸¹ *Ibid*, hal. 300

3. Sanksi Regresif, adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat pada keputusan yang diterbitkan.

Pada umumnya sanksi administrasi/administratif berupa;

- denda (misalnya yang diatur dalam PP No. 28 Tahun 2008),
- pembekuan hingga pencabutan sertifikat dan/atau izin (misalnya yang diatur dalam Permenhub No. KM 26 Tahun 2009),
- penghentian sementara pelayanan administrasi hingga pengurangan jatah produksi (misalnya yang diatur dalam Permenhut No. P.39/MENHUT-II/2008 Tahun 2008),
- tindakan administratif (misalnya yang diatur dalam Keputusan KPPU No. 252/KPPU/KEP/VII/2008 Tahun 2008)⁸²

⁸² <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif/> diakses pada Rabu, 25 November 2020

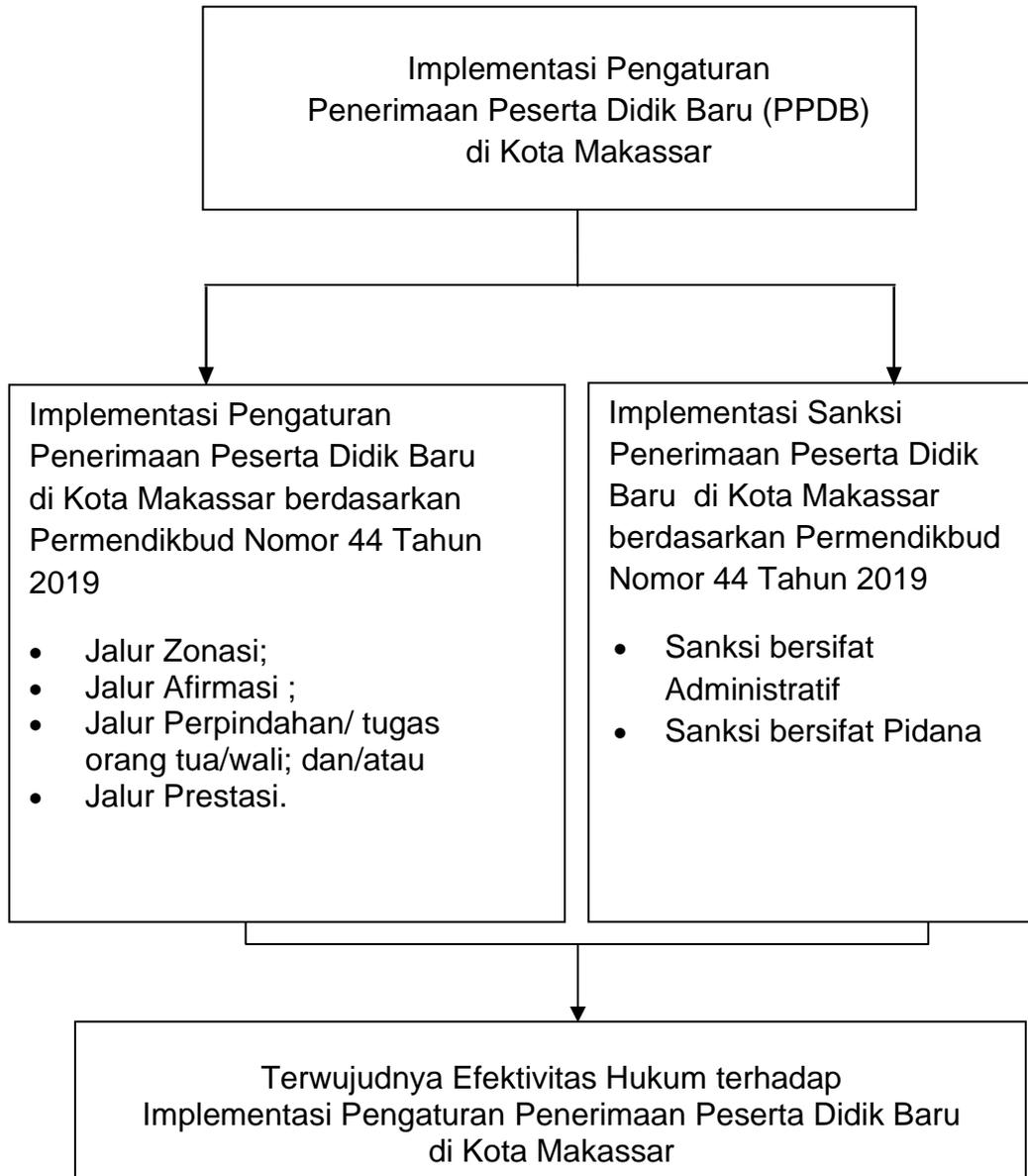
G. Kerangka Pikir

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan PPDB apakah telah sejalan dengan pengaturan Permendikbud PPDB 44/2019. Teori efektivitas hukum, teori pengawasan, dan teori penjatuhan sanksi merupakan dasar penelitian ini.

Penelitian ini difokuskan pada 2 (dua) rumusan masalah penelitian berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan pada Bab I karya ilmiah ini, variabel yang pertama Pelaksanaan Pengaturan PPDB berdasarkan Permendikbud PPDB 44/2019 di Kota Makassar Permendikbud PPDB 44/2019 dengan menetapkan indikator Pendaftaran melalui jalur zonasi, afirmasi, perpindahan tugas orang tua/wali; dan/atau dan prestasi.

Variabel kedua yaitu Jenis-Jenis Sanksi terhadap Pelanggaran Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 dengan indikator sanksi bersifat administrasi dan sanksi bersifat pidana.

Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

Definisi operasional dari pokok bahasan ini adalah :

1. Penerimaan Peserta Didik Baru (selanjutnya disingkat, PPDB) dalam hal ini, adalah PPDB SMA
2. Jalur zonasi adalah peserta didik yang berdomisili di dalam wilayah zonasi yang ditetapkan Pemerintah Daerah
3. Jalur afirmasi adalah peserta didik yang berasal dari keluarga ekonomi tidak mampu.
4. Jalur perpindahan tugas orang tua/wali adalah peserta didik yang orang tua/wali memiliki bukti surat penugasan dari instansi, lembaga, kantor, atau perusahaan yang mempekerjakan
5. jalur prestasi adalah peserta didik yang memiliki nilai ujian Sekolah atau UN; dan/atau hasil perlombaan dan/atau penghargaan di bidang akademik maupun non-akademik pada tingkat internasional, tingkat nasional, tingkat provinsi, dan/atau tingkat kabupaten/kota.
6. Sanksi pidana adalah sanksi yang dikenakan terhadap perbuatan atau pelaku perbuatan pidana atau tindak pidana dan diatur dalam perundang – undangan.
7. Sanksi administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif.
8. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.