

BAB I

PENDAHALUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pendidikan dalam bahasa Yunani berasal dari kata *pedagogik* yaitu ilmu menuntun anak. Orang Romawi melihat pendidikan sebagai *educare*, yaitu mengeluarkan dan menuntun, tindakan merealisasikan potensi anak yang di bawa waktu dilahirkan di dunia. Bangsa Jerman melihat pendidikan sebagai *Erziehung* yang setara dengan *educare*, yakni: membangkitkan kekuatan terpendam atau mengaktifkan kekuatan atau potensi anak. Dalam bahasa Jawa, pendidikan berarti *panggulawentah* (pengolahan), mengolah, mengubah kejiwaan, mematangkan perasaan, pikiran, kemauan dan watak, mengubah kepribadian sang anak.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pendidikan berasal dari kata dasar *didik* (mendidik), yaitu : memelihara dan memberi latihan (ajaran, pimpinan) mengenai akhlak dan kecerdasan pikiran. Sedangkan pendidikan mempunyai pengertian : proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan latihan, proses perbuatan, cara mendidik. Ki Hajar Dewantara mengartikan pendidikan sebagai daya upaya untuk memajukan budi pekerti, pikiran serta jasmani anak, agar dapat memajukan kesempurnaan hidup yaitu hidup dan menghidupkan anak yang selaras dengan alam dan masyarakatnya.

Pengertian-pengertian dan analisis dapat disimpulkan bahwa pendidikan adalah upaya menuntun anak sejak lahir untuk mencapai kedewasaan jasmani dan rohani, dalam interaksi alam beserta lingkungannya.

Menurut Abdur Rahman Nahlawi tentang konsep Tarbiyah (pendidikan) dalam empat unsur, yaitu:¹

1. memelihara pertumbuhan fitrah manusia;
2. mengarahkan perkembangan fitrah manusia menuju kesempurnaan;
3. mengembangkan potensi insani (sumber daya manusia) untuk mencapai kualitas tertentu; dan
4. melaksanakan usaha-usaha tersebut secara bertahap sesuai dengan irama perkembangan anak.

Pandangan tentang pentingnya pendidikan nasional bagi pembangunan bangsa bukan hanya dianut oleh Plato yang memandang pendidikan sebagai penyangga negara, dan para pemimpin awal Negara bangsa di Eropa Barat, AS, dan Jepang.²

Pendidikan adalah sebuah aktivitas yang memiliki maksud tertentu, yang diarahkan untuk mengembangkan individu sepenuhnya, dalam konsep pendidikan Islam tidak dapat sepenuhnya dipahami tanpa lebih dulu memahami penafsiran tentang “pengembangan individu sepenuhnya”. Hanya melalui perbandingan konsep manusia dan perkembangannya dengan berbagai konsep

¹ Achmadi, *Idielogo Pendidikan Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005, hlm. 27.

² Sudjiarto, *Landasan dan Arah Pendidikan Nasional Kita*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta 2008, hlm. 79.

yang timbul di masyarakat modern, barulah dapat kita pahami sifat berbagai problem yang kita hadapi dan menjawabnya.³

Sejarah pendidikan zaman pemerintah kolonial Belanda dapat dibagi dalam tiga periode, yaitu;⁴

1. periode VOC pada abad ke-17 dan ke-18;
2. periode pemerintah Hindia-Belanda pada abad ke-19; dan
3. periode Politik Etis (*Etische Politiek*) pada awal abad ke-20.

Pada zaman VOC abad ke-17 dan ke-18, pendidikan untuk kaum "inlanders" (penduduk tanah jajahan ditangani oleh *Nederlands Zendelingen Genootschap* atau NZG), Gereja Kristen dari Belanda yang ikut dalam misi VOC. Maskapai inilah yang ikut membiayai kegiatan pendidikan, bukan dari pemerintah Belanda. Motto mereka terkenal dengan 3G (*Gold, Gospel, Glory*). Selain itu kebanyakan kegiatan pendidikan termasuk pendirian sekolah-sekolah baru yang dikembangkan oleh VOC pada awalnya melekat berbasis agama dan dilakukan di daerah yang struktur politiknya lemah, misalnya di Ambon dan Banda.⁵

Masa itu pendidikan tradisional sebenarnya sudah ada, terutama pendidikan berbasis agama Islam yang tidak tersentuh oleh VOC. Materi pelajaran lebih ditekankan pada kemampuan untuk menulis, berhitung, dan

³ Ali Ashraf, *Menyongsong Keruntuhan Pendidikan Islam, Pustaka Firdaus*, Jakarta 1996, hlm. 1

⁴ Boone, A. Th (1996) *Onderwijs en opvoeding in de Nederlandse Kolonin Pedagogisch Tijdschrift*. (21), Nr.2.

⁵ Supriadi, Dedi, *Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan dan Perjuangannya Sejak Zaman Kolonial Hingga Era Reformasi*, Depdikbud, Jakarta 2003 hlm. 6-7

membaca dalam bahasa Melayu yang menjadi bahasa perdagangan sehari-hari masa itu.

Berbeda dengan pendidikan periode abad ke-19 atau tepatnya setelah VOC bubar pada Tahun 1799, yang ditandai pendidikan di Indonesia ditangani langsung oleh Hindia Belanda. Dibubarkannya VOC di Indonesia mendorong berubahnya sistem pemerintahan dari *Indirect Rulle ke Direct Rulle* (Sistem pemerintahan Tidak Langsung ke Sistem Pemerintahan Langsung), membawa perubahan di mana kebijakan pendidikan menjadi tanggungjawab pemerintah kolonial Hindia Belanda. Kemudian pada masa pemerintahan Daendels pada Tahun 1808, ia mengarahkan beberapa bupati-bupati di Jawa untuk mengorganisir sekolah-sekolah untuk anak-anak yang berasal dari/pribumi dengan suatu kurikulum yang mencakup kultur Jawa dan agama sehingga anak-anak itu akan tumbuh hingga menjadi anak Jawa yang baik. Ironisnya kebijakan pemerintah kolonial Belanda saat itu untuk bidang pendidikan, hingga 3,5 dasawarsa pertama pemerintah tidak menunjukkan kesediaannya untuk mengeluarkan banyak uang bagi pendidikan masyarakat lokal. Sebaliknya, perhatian lebih banyak dicurahkan kepada pendidikan anak-anak Belanda dan bangsa Eropa lainnya yang orang tuanya bekerja di Hindia Belanda khususnya ELS atau *Europeese Lagerschool*. Didirikannya ELS seperti di Cirebon, Semarang, Surakarta, Surabaya, Gresik tersebut di samping didirikan oleh pemerintah, juga didirikan oleh pihak swasta khususnya kelompok NZG yang

sejak zaman VOC telah menunjukkan aktivitasnya yang tinggi dalam bidang pendidikan.

Pendidikan pada zaman pendudukan Jepang di Indonesia Tahun 1942-1945 terhitung waktu yang singkat, walaupun demikian ada perubahan yang sangat penting dalam kebijakan pendidikan di Indonesia. *Pertama*, nama-nama sekolah yang berbahasa Belanda diganti dengan nama sekolah Indonesia maupun Jepang, walaupun dilihat dari sistem penjenjangan dan materi kurikulumnya relatif tetap, kecuali bahasa Belanda. *Kedua*, bahasa Indonesia menjadi bahasa wajib atau pengantar di sekolah-sekolah. *Ketiga*, Kepala Sekolah yang semula disandang oleh orang-orang Belanda juga menjadi dijabat oleh guru Bangsa Indonesia yang dianggap senior di sekolah itu. *Keempat*, mengingat saat itu dalam suasana perang melawan sekutu, para siswa dan guru hampir setiap hari menjalani latihan baris berbaris model tentara Jepang.⁶

Berkembangnya pendidikan Indonesia pada zaman kemerdekaan (1945-1949), periode tersebut adalah suasana yang masih diliputi oleh perang ataupun revolusi fisik. Baru sejak Tahun 1950-an pemerintah Indonesia mulai dapat membenahi pendidikannya dalam keadaan yang lebih tenang. Namun demikian keterbatasan sumber daya (dana, tenaga, dan sarana) membuat laju perkembangan pendidikan berjalan lambat. Antara kapasitas pemerintah dan potensi masyarakat yang menggebu-gebu yang semestinya dapat dimobilisasi untuk membangun pendidikan lebih baik, ternyata tidak seimbang. Salah satu

⁶ Ibid

akibatnya adalah secara perlahan-lahan masyarakat mulai terbiasa dan dibiasakan dengan pendidikan yang "serba asal". Asal berjalan, asal ada guru, asal ada sekolah, dan tanpa disertai komitmen terhadap mutu. Hal ini terjadi bukan saja dalam pendidikan formal, melainkan juga pendidikan informal.

Kemudian pada zaman Demokrasi Terpimpin (Orde Lama), sebetulnya secara kuantitatif pendidikan di Indonesia mengalami perkembangan yang berarti. Tetapi secara kualitatif pendidikan bangsa Indonesia saat itu mengalami kemandetan karena konflik-konflik/pertentangan ideologi, yang menempatkan sekolah sebagai wahana ideologisasi dan proses internalisasi sosialis komunisme. Kurikulum pendidikan tidak lepas dari bidikan politisi, terutama pendidikan agama dan pendidikan moral/budi pekerti menjadi ladang hegemoni sebagai dampak memanasnya perang dingin antara Blok Barat dengan Blok Timur. Di lingkungan Departemen P & K, pertentangan politik menjadi sedemikian meruncing yang mencapai klimaksnya terjadinya pemecatan 27 pejabat senior Departemen ini oleh Menteri P & K, Prof. Dr. Prijono, pada Tahun 1964).⁷

Di era reformasi, semangat serba anti Orde Baru begitu menggelora pada awal reformasi. Targetnya adalah sistem pemerintahan yang super sentralistik diubah secara radikal menjadi sistem yang super-desentralistik sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta perangkat PP, Peraturan Presiden, dan Peraturan

⁷ Ibid, hlm. 17

Menteri yang menyertainya. Selain kurikulum, reformasi pendidikan meliputi hampir semua aspek dari sistem pendidikan nasional.

Kini semakin berkembangnya sistem pendidikan di Indonesia mempengaruhi sistem penerimaan siswa di setiap sekolah. Pada Tahun Ajaran Baru 2019-2020, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) telah mengumumkan sistem yang digunakan untuk program Pendaftaran Peserta Didik Baru (PPDB) 2019 melalui sistem zonasi. Di antara aturan tersebut, sebagian sudah diterapkan sejak Tahun 2018. Beberapa perubahan yang dipakai Kemendikbud untuk tahun ajaran ini tertuang pada Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Tahun Ajaran 2019/2020. Melalui Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018, prinsip yang dikedepankan dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) adalah nondiskriminatif, objektif, transparan, akuntabel, dan berkeadilan untuk mendorong peningkatan akses layanan pendidikan.⁸

Penerapan sistem zonasi dengan pertimbangan jarak rumah ke sekolah yang didaftar masih menjadi patokan untuk menerima calon peserta didik baru. Zonasi menjadi basis data dalam perumusan kebijakan yang berkaitan dengan peta sebaran distribusi guru, ketersediaan sarana prasarana dan fasilitas sekolah, termasuk Wajib (Wajib Belajar) 12 tahun. Sistem zonasi mempermudah pemerintah pusat dan daerah untuk memetakan dan memberikan peningkatan

⁸ <https://www.indonesia.go.id/layanan/pendidikan/ekonomi/aturan-baru-sistem-zonasi-ppdb-2019>, diunduh pada tanggal 24 mei 2019, pukul 00.00 WIB

akses pendidikan, baik terkait fasilitas sekolah, metode pembelajaran, maupun kualitas dan distribusi guru, sehingga dapat mempercepat pemerataan mutu pendidikan di seluruh daerah.

Selain itu, sistem zonasi juga digunakan untuk menghapuskan label “sekolah favorit” yang kerap melekat pada sekolah-sekolah yang dibanjiri pendaftar. Pembagian zonasi tiap-tiap sekolah nantinya diserahkan kepada pihak Pemerintah Daerah (Pemda) terkait faktor geografis dan sebaran penduduk di wilayah tersebut. Apakah pembagian zonasi ditentukan lewat jarak tempuh dari rumah ke sekolah, atau diklasifikasikan per kelurahan akan menjadi wewenang pemda setempat.

Sistem zonasi yang diterapkan pemerintah melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sejak Tahun 2018 kembali menuai banyak polemik serta pro-kontra di masyarakat. Masyarakat banyak yang merasakan imbasnya secara langsung, terutama yang memiliki putra-putri yang akan mendaftar ke sekolah baru. Para orangtua mengeluhkan sulitnya mendapatkan sekolah sesuai dengan keinginan, karena adanya pembatasan kuota siswa yang berasal dari daerah bukan sekitar sekolah tujuan. Hasilnya, banyak siswa dengan hasil akademis yang tinggi gagal menjadi siswa baru di sekolah unggulan, karena tersisihkan oleh siswa-siswa yang secara jarak berdekatan dengan letak sekolah.

Permendikbud tentang PPDB Tahun 2018 itu mewajibkan setiap sekolah untuk mengalokasikan 90 persen kuotanya bagi pendaftar dari zona sekitarnya. Akan tetapi, jarak yang ditetapkan sebagai zona itu menjadi

kewenangan masing-masing daerah untuk menentukan. Hal ini karena perbedaan kondisi geografis, ekonomi, dan sosial masing-masing daerah yang berlainan.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk skripsi yang berjudul **Penerapan Sistem Zonasi Sekolah Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dan Sekolah Menengah Kejuruan di Indonesia.**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan mekanisme penerimaan siswa baru Sistem Zonasi Sekolah Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dan Sekolah Menengah Kejuruan ?
2. Bagaimana implemmentasi penerimaan siswa baru Sistem Zonasi Sekolah Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dan Sekolah Menengah Kejuruan di Bandung ?

3. Hambatan apa yang dihadapi oleh pemerintah dalam penerimaan siswa baru berdasarkan sistem zonasi dan bagaimana solusinya ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang pengaturan mekanisme penerimaan siswa baru berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dan Sekolah Menengah Kejuruan.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang implemementasi penerimaan siswa baru berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dan Sekolah Menengah Kejuruan di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang hambatan yang dihadapi dalam penerimaan siswa baru berdasarkan sistem zonasi dan solusinya.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu hukum secara umum khususnya di bidang Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan perundang-undangan tentang penerimaan siswa baru berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dan Sekolah Menengah Kejuruan.

2. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini diharapkan memberi manfaat kepada praktisi dan instansi terkait dalam bidang hukum tata negara tentang penerimaan siswa baru berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dan Sekolah Menengah Kejuruan.

E. Kerangka Pemikiran

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari

kontrak sosial setiap negara hukum.⁹ Dalam kontrak tersebut tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum (negara) untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkannya dalam konteks pembangunan hukum.

Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjung tinggi hukum tanpa terkecuali.¹⁰

Menurut Krabe, negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahi negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang.¹¹

Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan menurutnya merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga bagi suatu negara. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah

⁹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang, 2009, hlm. 9

¹⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi"*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hlm. 17

¹¹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983 hlm. 181

manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.¹²

Menurut Utrecht, prinsip-prinsip negara hukum berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum dalam arti materiil atau negara hukum yang bersifat modern.¹³

Konsep negara hukum kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara.¹⁴ Menurut Anthony Giddens, konsep fungsi negara yang demikian tersebut menjadikan negara mempunyai sifat *intervensionis*, artinya bahwa negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Oleh karenanya tugas negara menjadi sangatlah luas dan menjangkau setiap aspek kehidupan masyarakat dalam segala bidang mulai dari sosial budaya, politik, agama, teknologi, pertahanan keamanan, bahkan kalau

¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, 1998, hlm. 153.

¹³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962 hlm. 9.

¹⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014, hlm. 1

perlu masuk kedalam kehidupan privat warga negara nya (misal mengatur perkawinan, agama dan lain sebagainya).¹⁵

Untuk menghindari penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang tetap diperlukan prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan negara hukum modern, adapun unsur-unsur terpenting dalam negara hukum, antara lain:¹⁶

1. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan/pembagian kekuasaan;
3. Legalitas Pemerintahan;
4. Peradilan Administrasi yang bebas dan tidak memihak; dan
5. Terwujudnya kesejahteraan umum warga negara.

Menurut Maria Farida, prinsip negara hukum Indonesia adalah negara hukum pengurus (*Verzorgingstaat*). Apabila dicermati secara sungguh-sungguh konsep negara hukum ini sangat mendekati konsep negara hukum kesejahteraan (*welfarestaat*). Hal ini dapat dipahami melalui pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada alinea IV, yang selanjutnya dirumuskan:¹⁷”... negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...”

¹⁵ Anthony Giddens, *The Third Way, Jalan Ketiga Pembangunan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1998, hlm. 100.

¹⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, hlm. 21.

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Jakarta, 1998, hlm. 1

Hubungan antara teori hukum dengan hukum positif merupakan hubungan yang bersifat dialektis, karena hukum positif ditetapkan berdasarkan pada teori-teori hukum yang dianut (pada waktu tertentu, mengenai hal tertentu, dan di masyarakat/negara tertentu), dan bagaimana dalam pencapaiannya (implementasinya). Ini berarti bahwa hukum positif ditetapkan, berdasarkan pada teori-teori hukum yang dianut. Hukum positif dalam penerapannya (implementasinya) tidak jarang dihadapkan pada suatu gejala yang memaksa untuk dilakukan peninjauan kembali teori-teori hukum yang dianut, dan memperbaharainya, sehingga mempunyai sifat timbal-balik.¹⁸

Hukum dan kebijakan publik yang identik merupakan kebijakan pemerintah sesungguhnya saling terkait satu dengan yang lainnya. Bahkan pada bidang ini juga akan terlihat bahwa hubungan hukum dan kebijakan pemerintah tidak sekedar terdapatnya kedua hal itu dibicarakan dalam satu topik atau pembicaraan, keduanya dapat saling mengisi dan melengkapi namun lebih dari itu antara hukum dan kebijakan publik pada dasarnya saling tergantung satu sama lainnya. Kedua terminologi diartikan sebagai hukum positif yang berlaku pada sebuah Negara dan ketika penerapan hukum (*rechtsoepassing*) dihubungkan dengan implementasi kebijakan pemerintah maka keduanya pada dasarnya saling tergantung.

¹⁸ Hermien Hadiati Koeswadji, *Hukum Untuk Perumahan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 107-108.

Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengendalikan pemerintahannya. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kebijakan publik dan hukum mempunyai peranan yang penting. Pembahasan mengenai hukum dapat meliputi dua aspek: aspek keadilan menyangkut tentang kebutuhan masyarakat akan rasa adil di tengah sekian banyak dinamika dan konflik di tengah masyarakat dan aspek legalitas ini menyangkut apa yang disebut dengan hukum positif yaitu aturan yang ditetapkan oleh sesuatu kekuasaan negara yang sah dan dalam pemberlakuannya dapat dipaksakan atas nama hukum.¹⁹

Hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat adalah pemahaman bahwa pada dasarnya kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, di sini berlaku suatu pendapat bahwa suatu hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Pemahaman yang demikian itu dapat dilihat keterkaitan di antara keduanya dengan sangat jelas. Bahwa sesungguhnya antara hukum dan kebijakan publik itu pada dasarnya merupakan tataran praktek yang tak dapat dipisahkan. Keduanya berjalan masing-masing dengan prinsip saling mengisi, sebab logikanya suatu produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu kehilangan makna substansi. Dengan demikian sebaliknya suatu proses kebijakan publik tanpa ada legalisasi dari hukum tertentu akan sangat lemah dimensi operasionalnya.²⁰

¹⁹ Wibowo Edi, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 18.

²⁰ Muchsin. *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Aneroes Press, Malang, 2002, hlm. 57-58

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. Kebijakan zonasi pada penerimaan peserta didik baru diatur di dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 14 Tahun 2018 yang menggantikan Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017 tentang PPDB. Ketentuan sistem zonasi menurut Permendikbud No. 14 Tahun 2018 adalah prioritas calon peserta didik (SMP dan SMA) yang wajib diterima meliputi:²¹

1. Jarak tempat tinggal ke sekolah sesuai ketentuan zonasi
2. Surat Hasil Ujian Nasional (bagi lulusan SMP)
3. Prestasi akademik dan non-akademik. Sementara untuk jenjang SD, sistem zonasi menjadi pertimbangan kedua setelah faktor minimum usia masuk sekolah sudah terpenuhi.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode *deskriptif-analitis* yaitu metode penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan

²¹ Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2018, *Pro Kontra Sistem Zonasi Penerimaan Peserta Didik Baru Tahun Ajaran 2018/2019*, Vo. X, No. 14.

daripada objek yang diteliti dengan menggunakan data atau mengklasifikasinya, menganalisa, dan menulis data sesuai dengan data yang diperoleh.

Untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan mempergunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah akan digunakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian, penulis melakukan spesifikasi penelitian *deskriptif analitis*, hal itu sejalan dengan pendapat Komarudin ; “*Deskriptif Analitis* ialah menggambarkan masalah yang kemudian menganalisa permasalahan yang ada melalui data-data yang telah dikumpulkan kemudian diolah serta disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan”.²²

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komperatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)²³. Berdasarkan hal tersebut dalam

²² Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penulisan Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93

penelitian ini peneliti bermaksud melakukan pendekatan-pendekatan yuridis normatif, maksudnya hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma, yang disertai dengan contoh kasus dan perbandingan sistem peradilan. Metode pendekatan merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum, maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah dari data yang diperoleh berdasarkan pengamatan kepustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan, dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan²⁴.

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan deskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber yang digunakan adalah sebagai berikut:²⁵

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

²⁴ Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit* hlm. 141

3. Tahap Penelitian

Sebelum penulis melakukan penelitian, terlebih dahulu penetapan tujuan harus jelas, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsepsi yang ada, untuk mendapatkan data primer dan data sekunder sebagaimana dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu :

a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*).

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu²⁶ :

“Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder, yaitu :

- 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat²⁷, terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
 - c) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta

²⁶*Ibid*, hlm. 11

²⁷ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif “Suatu Tinjauan Singkat”*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hlm.11

Didik Baru Pada Tk, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas Sekolah Menengah Kejuruan, Atau Bentuk Lain Yang Sederajat.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer²⁸, berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penulisan Skripsi.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum. Bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder antara lain artikel, berita dari internet, majalah, koran, kamus hukum dan bahan diluar bidang hukum yang dapat menunjang dan melengkapi data penelitian sehingga masalah tersebut dapat dipahami secara komprehensif.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*).

Penelitian lapangan ini diperlukan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian untuk mencari dan mendapatkan data-data dengan cara melakukan tanya jawab dengan pihak yang berwenang.

²⁸*Ibid*, hlm 14

4. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer yang di peroleh dari kepustakaan dan data skunder yang diperoleh dari wawancara masyarakat, Adapun data-data tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Studi kepustakaan (*Library Resarch*), yaitu melalui penelaahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan yang lain atau tidak, sehingga data yang akan diperoleh lebih akurat. Dengan menggunakan metode pendekatan *Yuridis-Normatif*, yaitu dititik beratkan pada penggunaan data kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang ditunjang oleh data primer. Motode pendekatan ini digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundangan-undangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktek.
- b. Studi Lapangan (*Field Research*), yaitu mendapatkan atau memperoleh data primer sebagai penunjang data sekunder dengan cara melakukan wawancara dengan yang bersangkutan.

5. Teknik dan alat pengumpulan data

- a. Data Kepustakaan

Peneliti sebagai insrtumen utama dalam pengumpulan data kepustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, kemudian alat elektronik (*computer*) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.

b. Data Lapangan

Melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*Directive Interview*) atau pedoman wawancara bebas (*Non directive Interview*) serta menggunakan alat perekam suara (*voice recorder*) untuk merekam wawancara terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

6. Analisis Data

Sebagai cara untuk menaraik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disini penulis sebagai instrumen analisis, yang akan menggunakan metode analisis Yuridis-kualitatif. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif:

- a. Bahwa undang-undang yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan;
- b. Bahwa undang-undang yang derajatnya lebih tinggi dapat mengesampingkan undang-undang yang ada dibawahnya;

- c. Kepastian hukum artinya undang-undang yang berlaku benar-benar dilaksanakan dan ditaati oleh aparatur Negara dan masyarakat terutama dalam hal penerapan sistem zonasi sekolah.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian yaitu Penelitian Kepustakaan (*Library research*) yang bertempat di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, JL. Lengkong Dalam No. 17 Bandung