

BAB II

KEBIJAKAN SISTEM ZONASI SEKOLAH DALAM PERPEKTIF NEGARA HUKUM

A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum

Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat.²⁹ Istilah *rechtstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat dengan memberikan perlindungan hukum antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.

Negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Pada pokoknya kekuasaan penguasa harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenangnya. Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya tetapi harus berdasar dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuasaan negara.³⁰

²⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015, hlm. 12.

³⁰ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 23-24.

Segi terminologi ditemukan beberapa penamaan atau sebutan tentang negara hukum. Negara hukum mengandung maksud untuk membatasi kekuasaan dari penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas dan menterlantarkan rakyatnya. Negara hukum meletakkan persamaan di hadapan hukum, perlindungan terhadap hak-hak fundamental, rakyat dan hukum beserta peradilan yang fair dan adil.

Menurut Philipus M. Hadjon, negara hukum hakekatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip, prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum, sebaliknya dalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak asasi manusia.³¹

Indonesia adalah negara hukum yang didasarkan pada kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), yang lazim disebut sebagai *constitutional democracy* dan *demokratische rechtsstaat*. Prinsip kedaulatan rakyat itu selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam bentuk pengambilan kebijakan dalam menyelenggarakan negara, namun juga akan tercermin dalam struktur dan

³¹ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 22-24

mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.³²

Indonesia menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai ketentuan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai perwujudan dari Negara Hukum. Menurut Sri Soemantri, pada prinsipnya sebagai Undang-Undang Dasar (konstitusi) haruslah memuat 3 (tiga) hal, yaitu:³³

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warganya
2. Adanya sistem ketatanegaraan yang bersifat fundamental
3. Tugas dan wewenang dalam negara yang bersifat fundamental.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat serta memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara individu ataupun kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai perwujudan hak asasi manusia. Pasal 28 j ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa dalam menjalankan hak asasi dan kebebasannya secara individu maupun kolektif, setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia lainnya dan wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk

³² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, cetakan II, Yogyakarta, 2005, hlm. 10.

³³ Sri Soemantri, "*Konstitusi serta Artinya untuk Negara*" dalam prof. Padmo Wahjono, S.H, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia, Jakarta 1984, hlm 9.

memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.

Konsep *rechtsstaat* yang berlaku di Eropa Kontinental (dan termasuk pula berlaku dalam sistem hukum Indonesia) yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:³⁴

1. perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak itu;
3. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; dan
4. peradilan administrasi dalam perselisihan.

Menarik pula konsep negara hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh A. Hamid Attamimi. Menurut beliau: “Paham negara yang berdasarkan atas hukum, mendasarkan pengertian secara substantif berpangkal dari beberapa asas. Salah satu di antaranya adalah negara yang penyelenggaraannya dilakukan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang pembuatannya berlangsung dengan memperhatikan cita hukum bangsa Indonesia, dan tersusun dengan jenjang atas hierarki yang pasti”.³⁵

Sejalan dengan pendapat di atas, J.Z. Laudoe, pun menegaskan: “Disiplin hukum telah menggarisbawahi empat unsur inheren dari negara hukum”.³⁶

³⁴ Oemar Seno Adji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, PT. Seruling Masa, Jakarta, 1966, hlm. 24.

³⁵ Bambang Kesowo, “Implementasi Prinsip Supremasi Hukum dalam Berbagai Produk Hukum Nasional”, Makalah Temu Ilmiah ISMAHI, Unhas, Makassar, 1994, hlm. 3.

³⁶ J.Z. Laudoe, *Judicial Review, Sistem Perlindungan Hukum Terhadap tindakan Penguasa*, Majalah Varia Peradilan, No. 84/Tahun IX/Sep, 1995, hlm 149.

1. Asas legalitas;
2. Pemisahan kekuasaan;
3. Jaminan Hak asasi manusia;
4. Pengawasan atas wewenang menguji oleh hakim (*judicial review*) terhadap tindakan penguasa”.

B. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan

Menurut Carl J Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.³⁷

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli.

³⁷ Agustino, Leo, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 7.

Berdasarkan kenyataan tersebut, untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:³⁸

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno, istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, misalnya kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi

³⁸ Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta 2008, hlm. 40-50.

Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan *grand design*.³⁹

Menurut Irfan Islamy kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya.⁴⁰ James E Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).⁴¹

C. Tinjauan Umum Tentaang Sistem Zonasi

Sistem zonasi adalah penataan reformasi dalam pembagian wilayah sekolah. secara keseluruhan sistem zonasi yang berlaku saat ini merupakan landasan pokok penataan reformasi sekolah mulai dari Taman Kanak-kanak

³⁹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Med Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 15

⁴⁰ Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Kebijaksanaan Birokrasi*, Bina Aksara, Jakarta Barat, 1984, hlm. 12.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 17.

(TK) hingga Sekolah Menengah Atas (SMA). Sistem Zonasi yg mengatur mengenai zona wilayah bagi calon siswa dimuat dalam Sistem PPDB yang baru melalui 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. Sistem zonasi terbaru ini prinsip nya Hampir sama dengan Sistem Bina lingkungan, hanya saja pada jumlah kuota sistem zonasi ini jauh lebih bnyak dibandingkan bina lingkungan yaitu mencapai 90%. Ketentuan dalam sistem zonasi :

1. Di dalam sistem zonasi, sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik berdomisili pada radius zona terdekat dari Sekolah dengan persentase minimal sebesar 90% (sembilan puluh persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima.
2. Domisili calon peserta didik berdasarkan alamat pada kartu keluarga yang diterbitkan paling lambat 6 (enam) bulan sebelum pelaksanaan PPDB, tujuannya adalah untuk memastikan radius zona terdekat calon peserta didik terhadap suatu sekolah.
3. Dalam hal radius zona terdekat, ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kondisi didaerah berdasarkan ketersediaan anak usia Sekolah didaerah tersebut dan jumlah ketersediaan daya tampung dalam rombongan belajar pada masing-masing Sekolah.

4. Dalam menetapkan radius zona pemerintah daerah dalam hal ini dinas pendidikan dan kebudayaan melibatkan musyawarah/kelompok kerja bersama kepala Sekolah ataupun instansi terkait.
5. Untuk Proses Penerimaan Calon Peserta didik yg berdomisili di luar radius zona dapat menggunakan jalur prestasi dengan kuota sebanyak 5% dari jumlah yg akan diterima. Ataupun calon peserta didik yg melakukan perpindahan domisili dengan alasan khusus dapat menggunakan jalur perpindahan domisili sebesar 5% dari jumlah yg akan diterima. Artinya Sistem Zonasi ini memberikan 90% kuota terhadap calon peserta didik dengan radius zona terdekat dan 10% di luar penerimaan melalui radius zona terdekat.