

## **BAB V**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Tinjauan Hukum Terhadap Numpang Kartu Keluarga Dalam Implementasi Sistem Zonasi Di Kabupaten Tulungagung Dalam Perspektif Hukum Positif**

Sistem zonasi dalam penerimaan peserta didik baru (PPDB) diterapkan di Kabupaten Tulungagung untuk meratakan kualitas pendidikan. Sehingga tidak lagi memunculkan “*labeling*” sekolah favorit di Kabupaten Tulungagung. Peserta didik dapat menempuh pendidikan disekolah yang memiliki jarak dekat dengan rumah dan juga dengan kualitas yang sama dengan sekolah lainnya, sehingga pemerataan kualitas pendidikan akan tercapai tanpa memandang kondisi ekonomi dan juga strata sosial dimasyarakat.

Namun dalam praktiknya, masih banyak ditemukan calon peserta didik baru yang melakukan numpang kartu keluarga untuk memanipulasi syarat dalam proses penerimaan peserta didik baru melalui jalur zonasi. Hal itu diketahui dari banyaknya laporan dari orang tua serta peserta PPDB yang tidak diterima di sekolah terdekat dengan rumahnya. Hal tersebut memunculkan permasalahan hukum berupa hilangnya hak peserta didik lain yang seharusnya masuk melalui sistem zonasi tetapi gugur akibat kecurangan adanya numpang kartu keluarga guna memenuhi persyaratan sistem zonasi.

Selain menghilangkan hak peserta lain yang seharusnya masuk melalui sistem zonasi, numpang kartu keluarga yang dilakukan untuk memanipulasi syarat pendaftaran peserta didik baru pada sistem zonasi juga dapat dikatakan pemalsuan kartu keluarga. Hal tersebut diperkuat dengan arti dari kartu keluarga berdasarkan pasal 1 ayat 13 Undang-Undang nomor 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan yang menyebutkan bahwa kartu keluarga adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.<sup>53</sup>

Sedangkan dalam pasal 17 ayat 2 peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan nomor 1 tahun 2021 tentang penerimaan peserta didik baru pada taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas dan sekolah menengah kejuruan dijelaskan bahwa domisili calon peserta didik yang berdasarkan alamat pada kartu keluarga, paling singkat 1 tahun sebelum pendaftaran PPDB.<sup>54</sup> Pertanyaan yang muncul seiring maraknya numpang kartu keluarga dalam sistem zonasi tersebut adalah, apakah orang tua atau wali murid dan juga murid itu sendiri rela menunggu 1 tahun agar dapat masuk administrasi dalam sistem zonasi? Pertanyaan tersebut sekaligus memperkuat banyaknya potensi pelanggaran terhadap numpang kartu keluarga dalam penerapan sistem zonasi terkhusus di Kabupaten Tulungagung.

---

<sup>53</sup> Undang-undang nomor 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan.

<sup>54</sup> Peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan nomor 1 tahun 2021 tentang penerimaan peserta didik baru pada taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas dan sekolah menengah kejuruan.

Pelanggaran lain akibat memanipulasi kartu keluarga sebagai prasarat sistem zonasi yaitu pasal 94 Undang-Undang No 24 Tahun 2013 juga menyebutkan bahwa setiap orang yang memerintahkan dan atau memfasilitasi dan atau melakukan manipulasi data kependudukan dan atau elemen data penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 tahun dan atau denda paling banyak Rp.75.000.000 (tujuh puluh lima juta rupiah).<sup>55</sup>

Orang yang melakukan manipulasi data kartu keluarga juga bisa dijerat dengan Pasal 263 atau Pasal 266 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berbunyi:

Pasal 263 KUHP:

- (1) Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun

---

<sup>55</sup> Pasal 94 Undang-undang nomor 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan.

(2) Diancam dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.<sup>56</sup>

Pada ayat 1, pelaku pemalsuan surat bisa dikenai pidana jika mengandung unsur sebagai berikut:

1. Unsur subjektif : dengan tujuan untuk menggunakannya sebagai surat yang asli dan tidak dipalsukan sehingga bisa membuat orang lain untuk menggunakan surat tersebut
2. Unsur objektif : dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hak, suatu perkataan atau pembebasan utang atau digunakan untuk membuktikan suatu kenyataan dan bisa menimbulkan kerugian.

Pada pasal 1 disebutkan bahwa adanya dua tindakan, yang meliputi membuat surat palsu dan memalsukan surat. Yang dinamakan dengan membuat surat palsu adalah perbuatan membuat surat yang sebelumnya belum ada sehingga seolah-olah tersebut benar untuk tujuan tertentu. Sedangkan yang dinamakan dengan memalsukan surat adalah tindakan merubah isi dari surat asli untuk tujuan tertentu. Terkait dengan pertanggungjawaban pidana pemalsuan kartu keluarga yang digunakan untuk pendaftaran peserta didik melalui jalur zonasi harus dilakukan telaah terlebih dahulu. Apabila pemalsuan dilakukan oleh orang tua siswa atau wali murid maka bisa dikenai pasal 263 KUHP dengan ancaman hukuman 6 tahun penjara. Sedangkan untuk batas minimum pidana penjara yaitu satu

---

<sup>56</sup> Pasal 263 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

hari 24 jam. Dengan begitu, pelaku pemalsuan surat domisili dalam penerimaan peserta didik baru dengan jalur zonasi bisa dijatuhi hukuman minimal satu hari dan maksimal 6 tahun.<sup>57</sup>

Dengan begitu, orang tua atau wali murid yang melakukan tindakan pemalsuan surat domisili bisa dimintai pertanggungjawaban pidana yaitu karena adanya perbuatan yang melawan hukum, adanya kesalahan, kemampuan bertanggungjawab serta tidak adanya alasan pemaaf. Dalam pemalsuan surat domisili tidak hanya dilakukan oleh wali murid saja, melainkan ada campur tangan dari pejabat yang punya kewenangan mengeluarkan surat domisili. Jika dalam pemalsuan surat domisili melibatkan pejabat, maka dalam hal ini pejabat yang mengeluarkan surat domisili bisa dikenai Pasal 55 dan 56 KUHP sebagai berikut:

Pasal 55 KUHP:

(1) Dihukum sebagai orang yang melakukan peristiwa pidana:

1e.Orang yang melakukan, yang menyuruh melakukan, atau turut melakukan perbuatan itu;

2e.Orang yang dengan pemberian, perjanjian, salah memakai kekuasaan atau pengaruh, kekerasan, ancaman atau tipu daya atau dengan memberi kesempatan, daya upaya atau keterangan, sengaja membujuk untuk melakukan sesuatu perbuatan.

---

<sup>57</sup> Dewi, Made Apriana Wulantika, and Nyoman A. Martana, *Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Ijazah*, 2015.

- (2) Tentang orang-orang yang tersebut dalam ayat 2e itu yang boleh dipertanggungjawabkan kepadanya hanyalah perbuatan yang dengan sengaja dirujuk oleh mereka itu, serta dengan akibatnya.<sup>58</sup>

Pasal 56 KUHP:

Dihukum sebagai orang yang melakukan kejahatan:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja membantu melakukan kejahatan itu
- (2) Barangsiapa dengan sengaja memberikan kesempatan, daya upaya, atau keterangan untuk melakukan kejahatan itu.<sup>59</sup>

Dengan begitu, sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 55 dan 56 KUHP, bahwa orang yang turut serta melakukan atau yang melakukan kerjasama atau membantu dalam melakukan tindakan kejahatan, jika itu terbukti maka pejabat yang ikut serta melakukan upaya pemalsuan surat domisili bisa dijatuhi hukuman sebagaimana yang ada dalam Pasal 55 dan 56 KUHP.

Selain itu, pejabat yang mengeluarkan surat palsu tersebut bisa juga dikenai hukuman sebagaimana dalam Pasal 98 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Kemudian pada pasal 93 dan 94 Undang-Undang Administrasi Kependudukan dijelaskan bahwa orang yang memalsukan surat atau dokumen pada suatu instansi serta melakukan

---

<sup>58</sup> Pasal 55 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

<sup>59</sup> Pasal 56 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

manipulasi data kependudukan maka akan mendapat pidana yang sama namun mendapat tambahan 1/3 (satu pertiga).<sup>60</sup>

Pasal 266 KUHP:

- (1) Barangsiapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran, diancam, jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun
- (2) Diancam dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai akta tersebut seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran, jika karena pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian.<sup>61</sup>

Selain orang tua atau wali murid dan pejabat yang melakukan tindakan pemalsuan kartu keluarga, perbuatan curang tersebut bisa juga dilakukan oleh peserta PPDB. Calon peserta PPDB adalah anak-anak mulai jenjang TK, SMP, SMA/SMK. Pada Permendikbud Bab II Bagian Kesatu dijelaskan terkait persyaratan PPDB, yakni batasan umur minimal 4 tahun dan maksimal 6 tahun untuk jenjang TK, minimal 5 tahun dan maksimal 12 tahun untuk jenjang SD, maksimal 15 tahun untuk jenjang SMP, dan maksimal 21 tahun untuk jenjang SMA dan SMK.

---

<sup>60</sup> Pasal 93 & 94 Undang-undang nomor 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan.

<sup>61</sup> Pasal 266 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Adanya kategori batasan umur tersebut, menunjukkan bahwa anak tersebut masih masuk kategori di bawah umur atau belum genap berusia 18 tahun sebagaimana Pasal 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan anak dibawah umur adalah yang belum berusia 18 tahun. Hal itu menjadi pertimbangan apakah bisa dikenai pertanggungjawaban pidana atau tidak. Maka dari itu, harus dikembalikan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dasar bagi seseorang pelaku tindak pidana bisa dijatuhi pidana adalah berdasar asas kesalahan serta dan dasar adanya suatu tindak pidana adalah asas legalitas.<sup>62</sup>

Surat yang dipalsu adalah surat yang bisa menyebabkan suatu hak, menerbitkan suatu perjanjian, menerbitkan pembebasan utang serta surat yang digunakan sebagai keterangan suatu peristiwa. Jadi yang bisa dihukum berdasar pasal 266 KUHP adalah semua orang yang memberi keterangan tidak benar kepada pegawai guna dimasukkan dalam akta kelahiran. Hal itu dilakukan supaya keterangan yang dibuat dalam surat tersebut adalah benar.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang mengatur terkait

---

<sup>62</sup> Pangemanan, Jefferson B., *Pertanggungjawaban Pidana Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Lex Et Societatis, Volume 3, Nomor 1, 2015, Hal. 101-108.



ketentuan pidana pada pejabat yang berwenang yang lalai dan sengaja dalam menjalankan tugasnya pada pasal 36 dinyatakan bahwa:<sup>63</sup>

- (1) Pejabat yang karena kelalaiannya melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini sehingga mengakibatkan seseorang kehilangan hak untuk memperoleh atau memperoleh kembali dan atau kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun
- (2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dilakukan karena kesengajaan, dipidana dengan pidana penjara paling lama tiga tahun.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, pada Pasal 37 dijelaskan terkait sanksi pidana memberikan keterangan palsu, baik keterangan di atas sumpah, membuat surat atau dokumen palsu, memalsukan surat atau dokumen sebagai berikut:

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan palsu, termasuk keterangan di atas sumpah, membuat surat atau dokumen palsu, memalsukan surat atau dokumen palsu, memalsukan surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh memakai keterangan atau surat atau dokumen yang dipalsukan untuk

---

<sup>63</sup> Andi Hamzah, *Terminologi Hukum Pidana*, (Editor) Tarmizi, Ed. 1 Cet. 1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), Hal. 119

memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia atau memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia dipidana dengan pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama 4 tahun serta dan denda paling sedikit Rp. 250.000.000 (dua ratus lima puluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

- (2) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan keterangan palsu, termasuk keterangan di atas sumpah, membuat surat atau dokumen palsu, memalsukan surat atau dokumen sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama empat tahun dan denda paling sedikit Rp. 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).<sup>64</sup>

Berdasarkan KUHP, yang menjadi objek dari tindak pidana pemalsuan yang ada dalam Bab ke-II dari buku ke-II KUHP hanyalah tulisan-tulisan.<sup>65</sup> Perbuatan pidana hanyalah merujuk pada perbuatan baik secara aktif ataupun pasif. Sedangkan terkait tindakan pelaku ketika melakukan perbuatan pidana patut dicela atau punya kesalahan, bukan masuk ranah perbuatan pidana, namun masuk pada pertanggungjawaban pidana.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Undang-undang nomor 12 tahun 2006 tentang kewarganegaraan Republik Indonesia

<sup>65</sup> P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Delik-Delik Khusus (Kejahatan Membahayakan Kepercayaan Umum Terhadap Surat, Alat Pembayaran, Alat Bukti dan Peradilan*, Ed. 2 Cet. 1 (Jakarta, Sinar Grafika, 2009), Hal. 1

<sup>66</sup> Ali Mahrus, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika), Hal.

## **B. Tinjauan Hukum Terhadap Numpang Kartu Keluarga Dalam Implementasi Sistem Zonasi Di Kabupaten Tulungagung Dalam Perspektif *Fiqih Siyasah***

Berdasarkan hasil temuan penelitian, numpang kartu keluarga dalam implementasi sistem zonasi di Kabupaten Tulungagung merupakan suatu tindakan yang memunculkan potensi pidana, sehingga dapat masuk kepada ranah pengadilan. Dalam perspektif *fiqih siyasah* numpang kartu keluarga dalam implementasi sistem zonasi di Kabupaten Tulungagung termasuk kedalam ruang lingkup *siyasah qadhaiyah*. *Siyasah qadhaiyah* termasuk bagian dari *fiqih siyasah* yang membahas masalah peradilan. Pelanggaran yang terjadi dalam numpang kartu keluarga dalam implementasi sistem zonasi di Kabupaten Tulungagung dapat membuat pelaku terkena berbagai sanksi karena melanggar beberapa undang-undang, sedangkan dalam *fiqih siyasah qadhaiyah* perbuatan tersebut termasuk perbuatan bohong (*al-Kidzb*), penipuan, pengelabuhan, dan merupakan perbuatan dzalim dan pelaku dapat dikenakan hukuman atau *ta'zir*.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Fitratama Putra Kusuma, *Tinjauan Hukum Pidana Islam terhadap putusan Nomor.1015/Pid.B/2014/PN.Rap tentang Tindak Pidana Pemalsuan KTP dan KK*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2018) hal. 93-94