

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6

Tahun 2025 Tentang Syarat Khusus Penerimaan Murid Baru Ditinjau Berdasarkan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025

1. Gambaran Umum Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025

Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 diterbitkan dalam rangka pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pendidikan, khususnya terkait Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) di Kota Bengkulu. Secara administratif, penerbitan surat edaran tersebut dimaksudkan untuk memberikan pedoman pelaksanaan bagi satuan pendidikan dan perangkat daerah agar proses penerimaan murid baru berjalan tertib dan terkoordinasi.

Dalam praktik pemerintahan daerah, surat edaran sering digunakan sebagai instrumen kebijakan untuk merespons dinamika sosial dan administratif yang membutuhkan penyesuaian cepat. Namun demikian,

penggunaan surat edaran sebagai sarana pengaturan harus tetap berada dalam koridor hukum administrasi negara, yaitu tidak melampaui kewenangan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹²³

Dalam Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Himbauan Penerimaan Murid Baru, Dalam Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB), Pada jenjang SD dan SMP tahun ajaran 2025/2026, yang berbunyi:

“Dalam rangka untuk mendukung Program Pemerintah Kota Bengkulu mewujudkan Bengkulu Religius, dengan ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Agar Satuan Pendidikan pada jenjang SD dan SMP melaksanakan Penerimaan Murid Baru sesuai dengan ketentuan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB).
2. Khusus Peserta Didik yang beragama Islam harus

¹²³ HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016. hal. 214.

bisa Baca Tulis Al-Qur'an yang dibuktikan dengan piagam/sertifikat Baca Tulis Al-Qur'an, untuk SD minimal Iqra' 1 dan SMP minimal Iqra' 3.

3. Mengaktifkan kembali kegiatan Baca Tulis Al-Qur'an dan Sholat berjama'ah di Sekolah.

Dengan disampaikan, untuk dapat menjadi pedoman dan dilaksanakan sebagaimana mestinya". Surat Edaran yang Ditetapkan di Bengkulu pada tanggal 14 Maret 2025.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 diperlakukan sebagai dasar operasional oleh satuan pendidikan dan aparatur terkait. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun tidak memiliki kedudukan sebagai peraturan perundang-undangan, surat edaran tersebut memiliki daya laku faktual (*feitelijke werking*) yang kuat.

Fenomena ini lazim terjadi dalam administrasi pemerintahan, di mana kebijakan administratif seringkali dipraktikkan seolah-olah memiliki kekuatan mengikat

umum. Namun, secara yuridis, daya laku faktual tersebut tidak serta-merta menjadikan surat edaran sah sebagai dasar hukum pembatasan hak warga negara.¹²⁴

Penelitian ini tidak mempersoalkan keabsahan Surat Edaran Walikota Bengkulu, namun menganalisis kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan serta kemungkinan adanya potensi konflik norma sehingga kebijakan tersebut memerlukan peninjauan kembali.

2. Kedudukan Surat Edaran Walikota dalam Perspektif Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam sistem hukum Indonesia, keberlakuan dan kekuatan mengikat suatu norma hukum sangat ditentukan oleh kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki tersebut berfungsi untuk menjamin kepastian hukum, konsistensi norma, serta mencegah terjadinya tumpang tindih dan konflik antar peraturan. Ketentuan mengenai hierarki peraturan perundang-

¹²⁴ Mochaltar Zainal Arifin, Eddy O.S. HALiariej, *Dasar-Dasar Ilmu HALukum Administrasi Negara*, Thalafa Media, Yogyakarta, 2021. hal. 198.

undangan diatur secara tegas dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam ketentuan tersebut tidak ditemukan keberadaan surat edaran sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui secara formal.

Secara doktrinal, surat edaran dipahami sebagai instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal dan berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan tugas aparatur pemerintahan. Surat edaran tidak dibentuk melalui prosedur legislasi, tidak diundangkan dalam lembaran resmi negara atau daerah, serta tidak memiliki daya ikat umum terhadap masyarakat. Oleh karena itu, surat edaran secara yuridis tidak dapat dipersamakan dengan peraturan perundang-undangan dan tidak memiliki kedudukan dalam struktur hierarki norma hukum.¹²⁵

¹²⁵ Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi,*

Dalam konteks pemerintahan daerah, walikota sebagai kepala daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah bersama DPRD dan peraturan kepala daerah sebagai peraturan pelaksana. Kedua jenis peraturan tersebut secara eksplisit diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, surat edaran walikota tidak termasuk dalam kategori tersebut, sehingga keberadaannya hanya dapat dibenarkan sepanjang digunakan sebagai instrumen administratif internal yang tidak menciptakan norma hukum baru. Dengan demikian, sejak awal surat edaran walikota secara yuridis berada di luar sistem hierarki peraturan perundang-undangan.

Namun, permasalahan hukum muncul ketika Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tentang Syarat Khusus Penerimaan Murid Baru memuat ketentuan yang bersifat normatif dan mengikat masyarakat. Surat edaran tersebut menetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh calon peserta didik, sehingga secara

substansial telah menciptakan norma baru yang berdampak langsung pada hak warga negara di bidang pendidikan. Dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, tindakan ini menimbulkan persoalan serius karena norma yang berada di luar hierarki justru digunakan untuk mengatur masyarakat.

Dari sudut pandang teori hierarki norma hukum Hans Kelsen, setiap norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Prinsip ini dikenal dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Dalam hal ini, surat edaran walikota tidak hanya lebih rendah dari undang-undang, tetapi bahkan tidak memiliki kedudukan dalam hierarki norma hukum. Oleh karena itu, setiap ketentuan dalam surat edaran yang bertentangan atau menyimpangi undang-undang, khususnya Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025, secara yuridis tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.¹²⁶

¹²⁶ Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*,

Lebih lanjut, penggunaan surat edaran sebagai dasar pengaturan penerimaan murid baru juga bertentangan dengan asas kepastian hukum. Masyarakat tidak dapat dibebani kewajiban hukum yang bersumber dari instrumen yang tidak diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Apabila surat edaran digunakan untuk membatasi akses terhadap pendidikan, maka hal tersebut berpotensi melanggar prinsip negara hukum (*rechtstaat*), karena pembatasan hak warga negara hanya dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang sah dan berwenang.

Secara yuridis, Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 merupakan produk kebijakan administratif yang tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. secara teori hanya berfungsi sebagai pedoman internal bagi aparatur pemerintahan. Surat edaran tidak dirancang sebagai instrumen pembentuk norma hukum yang mengikat umum, melainkan sebagai alat penjelas atau petunjuk

pelaksanaan atas peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Namun, hasil analisis terhadap muatan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menunjukkan bahwa surat edaran tersebut melampaui karakter dasarnya, karena memuat syarat khusus penerimaan murid baru yang bersifat normatif, mengikat, dan berdampak langsung terhadap hak masyarakat. Dengan demikian, secara faktual Surat Edaran tersebut berfungsi menyerupai peraturan perundang-undangan, meskipun secara formal bukan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam doktrin hukum administrasi negara, surat edaran dikualifikasikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidregel*), yaitu kebijakan tertulis yang lahir dari kewenangan diskresi pejabat pemerintahan dan berfungsi sebagai pedoman internal bagi aparatur pemerintah. Oleh karena itu, secara teoritis surat edaran tidak boleh memuat norma hukum baru yang mengikat masyarakat secara langsung.

Dalam hal ini, Permendikdasmen adalah regulasi nasional yang mengikat seluruh daerah dan disusun berdasarkan kewenangan pusat. Sementara Surat Edaran Wali Kota bukanlah produk peraturan perundang-undangan dalam arti formal (menurut UU No. 12 Tahun 2011), dan secara hirarkis berada di bawah Peraturan menteri. Maka, meskipun Surat Edaran dimaksudkan sebagai bentuk *lex specialis* dalam konteks lokal, ia tidak dapat menyampingkan peraturan yang lebih tinggi.

Asas *lex generalis derogat legi speciali* menyatakan bahwa aturan umum tidak dapat menghapus atau mengubah aturan khusus kecuali secara tegas diatur. Berdasarkan asas ini, surat edaran sebagai norma administratif yang bersifat umum tidak mempunyai kewenangan untuk menambah, mengubah, atau mengurangi syarat SPMB yang sudah ditentukan secara khusus dalam Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025. Oleh karena itu, apabila surat edaran menetapkan syarat tambahan yang menimbulkan beban baru, maka hal tersebut dapat

dikategorikan

sebagai tindakan yang tidak sesuai asas legalitas.

Penerapan asas *lex specialis* dalam kasus ini tidak sah, karena bertentangan dengan asas hierarki norma hukum, yang mewajibkan peraturan yang lebih rendah untuk tunduk pada peraturan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, secara hierarkis dapat ditegaskan bahwa Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tidak memiliki kedudukan hukum yang sejajar maupun berada di bawah undang-undang dalam sistem peraturan perundang-undangan. Ketentuan-ketentuan yang dimuat di dalamnya, sepanjang bersifat mengatur dan mengikat masyarakat, harus dianggap tidak sah dan tidak dapat diberlakukan. Dalam konteks ini, surat edaran tersebut secara yuridis telah melampaui batas fungsinya sebagai instrumen administratif dan menimbulkan konflik norma dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan hasil pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Surat Edaran Walikota

Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan adalah berada di luar sistem hierarki norma hukum, sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum. Oleh karena itu, surat edaran tersebut tidak dapat dijadikan dasar hukum yang sah dalam penyelenggaraan sistem penerimaan murid baru dan bertentangan dengan prinsip hierarki hukum, asas legalitas, serta prinsip negara hukum.

3. Kedudukan Surat Edaran Walikota dalam Perspektif

Diskresi dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah diberikan kewenangan tertentu untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Kewenangan tersebut meliputi kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat sebagaimana dikenal dalam doktrin hukum administrasi negara. Selain kewenangan normatif, kepala daerah juga diberi ruang untuk menggunakan diskresi sebagai instrumen pengambilan keputusan dalam kondisi tertentu. Namun demikian, penggunaan diskresi dan kewenangan

pemerintahan tetap harus tunduk pada prinsip negara hukum, khususnya asas legalitas dan pembatasan kewenangan.

Secara konseptual, diskresi merupakan kewenangan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, atau terdapat stagnasi pemerintahan. Diskresi bukanlah kewenangan tanpa batas, melainkan instrumen hukum yang digunakan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dalam koridor hukum.¹²⁷ Oleh karena itu, diskresi tidak dapat digunakan untuk menciptakan norma hukum baru yang bersifat mengatur umum, apalagi membatasi hak-hak warga negara.

Dalam konteks kewenangan pemerintah daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kepala daerah menjalankan kewenangan berdasarkan prinsip otonomi

¹²⁷ Ridwan HALR, *HALukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2020. hal. 201.

seluas-luasnya, namun tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan kepala daerah dalam bidang pendidikan pada dasarnya bersifat delegatif, yaitu melaksanakan kebijakan nasional dan peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, ruang gerak kepala daerah dalam menetapkan kebijakan di bidang pendidikan dibatasi oleh norma undang-undang dan kebijakan nasional yang telah ditetapkan.

Surat edaran walikota, dalam perspektif hukum administrasi negara, merupakan salah satu bentuk instrumen kebijakan administratif yang sering dikaitkan dengan pelaksanaan diskresi. Surat edaran pada dasarnya digunakan sebagai pedoman atau petunjuk teknis bagi aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya. Namun, ketika surat edaran digunakan untuk menetapkan ketentuan yang berdampak langsung terhadap masyarakat, maka surat edaran tersebut telah bergeser dari fungsi administratif internal menjadi instrumen pengaturan eksternal. Pergeseran fungsi inilah yang

menimbulkan persoalan yuridis serius dalam kaitannya dengan diskresi dan kewenangan pemerintah daerah.¹²⁸

Dikaitkan dengan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tentang Syarat Khusus Penerimaan Murid Baru, dapat dilihat bahwa walikota menggunakan surat edaran sebagai dasar penetapan syarat tambahan dalam sistem penerimaan murid baru. Dari sudut pandang diskresi, kebijakan tersebut tidak memenuhi syarat penggunaan diskresi yang sah. Pasalnya, ketentuan mengenai penerimaan murid baru telah diatur secara jelas dalam Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 , khususnya Pasal 42, sehingga tidak terdapat kekosongan hukum, ketidakjelasan norma, maupun kondisi stagnasi pemerintahan yang dapat dijadikan dasar penggunaan diskresi.

Lebih lanjut, dari aspek kewenangan, walikota tidak memiliki atribusi maupun delegasi kewenangan untuk

¹²⁸ HALadjon Phalilipus M, dkk., *HALukum Administrasi dan Tindak Pemerintahalan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2018. hal. 162.

menetapkan norma baru berupa syarat khusus penerimaan murid baru melalui surat edaran. Penetapan norma tersebut seharusnya dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang sah, seperti peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. Dengan menggunakan surat edaran sebagai instrumen pengaturan, walikota telah bertindak melampaui kewenangannya (*ultra vires*), karena menciptakan norma yang berada di luar batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

Selain itu, penggunaan diskresi melalui surat edaran dalam hal ini juga bertentangan dengan tujuan diskresi itu sendiri, yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat. Justru sebaliknya, penetapan syarat khusus melalui surat edaran berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan, serta perlakuan yang tidak setara antar calon peserta didik. Hal ini menunjukkan adanya penyalahgunaan diskresi (*detournement de pouvoir*), di mana kewenangan digunakan tidak sesuai dengan tujuan yang ditetapkan

oleh hukum.¹²⁹

Berdasarkan hasil kajian terhadap substansi Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025, ruang lingkup pengaturannya mencakup:

- a. Penegasan mekanisme pelaksanaan penerimaan murid baru di wilayah Kota Bengkulu;

Berdasarkan hasil kajian terhadap substansi Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025, dapat dipahami bahwa ruang lingkup pengaturannya secara eksplisit diarahkan pada penegasan mekanisme pelaksanaan penerimaan murid baru di wilayah Kota Bengkulu. Surat edaran ini dimaksudkan sebagai instrumen administratif yang berfungsi memberikan arahan teknis kepada perangkat daerah, khususnya Dinas Pendidikan dan satuan pendidikan, agar pelaksanaan penerimaan murid baru berjalan tertib, seragam, dan terkoordinasi. Dalam konteks ini, surat edaran ditempatkan sebagai pedoman operasional yang

¹²⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017. hal. 190.

menjabarkan tahapan, prosedur, serta pola pelaksanaan kebijakan penerimaan murid baru sesuai dengan kebijakan nasional dan daerah.

Secara substansial, penegasan mekanisme yang dimuat dalam surat edaran meliputi pengaturan teknis terkait alur pendaftaran, tahapan seleksi, penetapan hasil penerimaan, serta peran dan tanggung jawab masing-masing pihak yang terlibat dalam proses penerimaan murid baru. Pengaturan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan prosedural, ketidakseragaman pelaksanaan antar satuan pendidikan, serta potensi konflik di masyarakat akibat perbedaan interpretasi kebijakan. Dari sisi tujuan, substansi ini mencerminkan upaya pemerintah daerah untuk menciptakan kepastian administratif dalam penyelenggaraan layanan pendidikan.

Namun demikian, hasil kajian menunjukkan bahwa penegasan mekanisme pelaksanaan penerimaan murid baru dalam surat edaran tersebut

tidak sepenuhnya bersifat teknis-administratif. Dalam beberapa bagian, substansi surat edaran berpotensi mengandung pengaturan yang bersifat normatif, khususnya ketika mekanisme yang ditegaskan berdampak langsung pada pembatasan atau penentuan syarat bagi calon murid baru. Apabila mekanisme yang ditegaskan tersebut melahirkan akibat hukum baru bagi masyarakat, maka surat edaran telah melampaui fungsi dasarnya sebagai pedoman internal dan bertransformasi menjadi instrumen pengaturan yang bersifat mengikat umum.

Dalam perspektif hukum administrasi, mekanisme pelaksanaan seharusnya hanya merupakan bentuk konkretisasi dari ketentuan yang telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025. Surat edaran tidak dibenarkan menambahkan ketentuan baru atau menafsirkan secara ekstensif norma undang-undang yang

berpotensi menyimpang dari maksud pembentuk undang-undang. Oleh karena itu, apabila penegasan mekanisme dalam surat edaran mengakibatkan perubahan substansi hak dan kewajiban calon peserta didik, maka hal tersebut menimbulkan persoalan yuridis terkait asas legalitas dan kepastian hukum.

Lebih lanjut, kajian ini menegaskan bahwa penempatan mekanisme pelaksanaan dalam surat edaran harus dipahami secara proporsional sebagai alat bantu administratif, bukan sebagai dasar hukum utama dalam penyelenggaraan penerimaan murid baru. Ketika mekanisme tersebut diperlakukan seolah-olah memiliki kekuatan mengikat setara dengan peraturan perundang-undangan, maka akan terjadi pergeseran fungsi surat edaran yang berpotensi menimbulkan konflik norma. Kondisi ini dapat berimplikasi pada melemahnya perlindungan hukum bagi masyarakat, karena kebijakan administratif digunakan untuk mengatur hal-hal yang seharusnya ditetapkan melalui instrumen hukum

yang lebih tinggi dan partisipatif.

Dengan demikian, hasil kajian terhadap substansi Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menunjukkan bahwa ruang lingkup pengaturan berupa penegasan mekanisme pelaksanaan penerimaan murid baru harus dibatasi secara ketat pada aspek teknis dan administratif. Sepanjang mekanisme tersebut hanya memperjelas prosedur pelaksanaan tanpa menciptakan norma baru, surat edaran masih dapat dibenarkan secara yuridis. Namun, apabila penegasan mekanisme tersebut berimplikasi pada pembatasan hak atau penambahan syarat di luar ketentuan undang-undang, maka substansi surat edaran tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan.

b. Penetapan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh calon murid;

Hasil kajian terhadap substansi Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025

menunjukkan bahwa salah satu ruang lingkup pengaturan yang paling krusial adalah penetapan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh calon murid dalam proses penerimaan murid baru. Pengaturan mengenai syarat penerimaan memiliki implikasi hukum yang signifikan karena secara langsung berkaitan dengan akses masyarakat terhadap layanan pendidikan serta penentuan hak dan kewajiban calon peserta didik. Oleh karena itu, setiap penetapan syarat penerimaan harus didasarkan secara tegas pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh ditetapkan melalui instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal.

Secara normatif, penetapan syarat-syarat penerimaan murid baru merupakan ranah pengaturan yang bersifat mengatur (*regeling*), bukan sekadar teknis pelaksanaan. Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 telah menetapkan kerangka hukum, prinsip, dan batasan mengenai syarat-syarat yang dapat diberlakukan

kepada calon murid. Dalam konteks ini, surat edaran seharusnya hanya berfungsi untuk menjelaskan atau menegaskan ketentuan yang telah ada, bukan membentuk syarat baru yang berdiri sendiri atau memperluas cakupan norma undang-undang. Apabila surat edaran menetapkan syarat tambahan yang tidak secara eksplisit diatur dalam undang-undang, maka kebijakan tersebut berpotensi melampaui kewenangan hukum yang dimiliki oleh Wali Kota.

Lebih lanjut, hasil kajian menunjukkan bahwa penetapan syarat tertentu melalui surat edaran berpotensi menimbulkan konflik norma antara kebijakan administratif dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Syarat-syarat yang ditetapkan, apabila bersifat membatasi atau mengecualikan kelompok tertentu dari akses pendidikan, dapat bertentangan dengan prinsip nondiskriminasi dan keadilan yang menjadi dasar sistem penerimaan murid baru. Dalam perspektif asas legalitas, kebijakan yang menimbulkan akibat hukum

bagi masyarakat luas harus memiliki dasar hukum yang jelas dan bersumber dari peraturan yang memiliki daya ikat umum, bukan semata-mata dari diskresi pejabat pemerintahan.

Dari sudut pandang kewenangan, meskipun Wali Kota memiliki kewenangan administratif dalam penyelenggaraan urusan pendidikan di daerah, kewenangan tersebut tidak mencakup pembentukan norma baru yang mengatur syarat penerimaan murid. Penetapan syarat merupakan substansi hukum yang secara konstitusional dan yuridis harus ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan, seperti peraturan daerah atau peraturan kepala daerah yang dibentuk berdasarkan delegasi yang jelas. Dengan demikian, penggunaan surat edaran sebagai instrumen untuk menetapkan syarat penerimaan menunjukkan adanya pergeseran fungsi kebijakan administratif yang berpotensi bersifat *ultra vires*.

Selain itu, kajian ini menemukan bahwa penetapan syarat melalui surat edaran berimplikasi

pada menurunnya kepastian hukum bagi masyarakat. Calon murid dan orang tua tidak memperoleh jaminan hukum yang memadai ketika syarat penerimaan ditentukan melalui instrumen yang tidak memiliki kekuatan mengikat umum. Hal ini membuka ruang terjadinya keberatan administratif, sengketa tata usaha negara, serta potensi pelanggaran hak atas pendidikan sebagai hak konstitusional warga negara.

Dengan demikian, hasil kajian terhadap substansi Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menegaskan bahwa ruang lingkup pengaturan berupa penetapan syarat-syarat tertentu bagi calon murid merupakan aspek yang paling problematik secara yuridis. Sepanjang syarat-syarat tersebut hanya mengulang atau memperjelas ketentuan undang-undang, surat edaran masih dapat dibenarkan. Namun, apabila syarat-syarat tersebut bersifat tambahan, membatasi, atau berbeda dari ketentuan Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan

Menengah Nomor 3 Tahun 2025 , maka surat edaran tersebut tidak memiliki legitimasi hukum yang kuat dan bertentangan dengan asas legalitas, hierarki peraturan perundang-undangan, serta prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pendidikan.

- c. Arahan teknis bagi satuan pendidikan dalam melaksanakan kebijakan penerimaan murid baru.

Hasil kajian menunjukkan bahwa salah satu substansi utama yang diatur dalam Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 adalah pemberian arahan teknis kepada satuan pendidikan dalam melaksanakan kebijakan penerimaan murid baru. Arahan teknis tersebut dimaksudkan sebagai pedoman operasional bagi sekolah agar proses penerimaan murid baru dapat dilaksanakan secara tertib, seragam, dan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah. Dalam konteks ini, surat edaran diposisikan sebagai instrumen administratif yang berfungsi menjembatani kebijakan normatif dengan praktik teknis di lapangan.

Secara yuridis, pemberian arahan teknis kepada satuan pendidikan merupakan fungsi yang secara prinsip dapat dibenarkan dalam kerangka kewenangan administratif kepala daerah. Arahan teknis berperan untuk menjelaskan tata cara pelaksanaan, pembagian tugas, serta langkah-langkah teknis yang harus dilakukan oleh satuan pendidikan tanpa mengubah atau menambah substansi norma hukum yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, sepanjang arahan teknis tersebut bersifat internal, operasional, dan tidak menimbulkan akibat hukum baru bagi masyarakat, surat edaran masih berada dalam koridor kewenangan yang sah.

Namun demikian, hasil kajian ini menemukan bahwa batas antara arahan teknis dan pengaturan normatif dalam surat edaran cenderung menjadi kabur. Dalam praktiknya, arahan teknis yang dituangkan dalam surat edaran berpotensi memuat ketentuan yang bersifat mengikat secara eksternal,

khususnya apabila arahan tersebut berdampak langsung pada hak dan kewajiban calon murid dan orang tua. Ketika arahan teknis memuat ketentuan yang menentukan siapa yang berhak diterima, bagaimana seleksi dilakukan, atau syarat apa yang harus dipenuhi, maka arahan tersebut tidak lagi murni bersifat teknis, melainkan telah bertransformasi menjadi norma pengaturan.

Dari perspektif asas legalitas, arahan teknis dalam surat edaran hanya sah apabila bersumber dari dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025. Arahan teknis tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membatasi atau memperluas ketentuan undang-undang. Apabila satuan pendidikan diwajibkan melaksanakan arahan teknis yang substansinya tidak diatur dalam undang-undang, maka kebijakan tersebut berpotensi melanggar asas legalitas dan menciptakan

ketidakpastian hukum.

Lebih lanjut, kajian ini menunjukkan bahwa penggunaan surat edaran sebagai instrumen arahan teknis juga berimplikasi pada pola pertanggungjawaban hukum. Satuan pendidikan berada dalam posisi dilematis ketika harus melaksanakan arahan teknis yang bersumber dari surat edaran tetapi secara substansial berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Kondisi ini tidak hanya membebani sekolah sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga membuka ruang terjadinya sengketa administratif apabila kebijakan tersebut merugikan calon murid.

Dengan demikian, hasil kajian terhadap substansi Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menunjukkan bahwa ruang lingkup pengaturan berupa arahan teknis bagi satuan pendidikan hanya dapat dibenarkan secara yuridis apabila benar-benar bersifat operasional dan tidak mengandung norma baru. Apabila arahan teknis

tersebut melampaui fungsi administratif dan mengatur substansi penerimaan murid baru, maka surat edaran tersebut kehilangan karakter teknisnya dan berpotensi bertentangan dengan asas legalitas, hierarki peraturan perundang-undangan, serta prinsip kepastian hukum dalam penyelenggaraan pendidikan.

Meskipun secara formal dikemas sebagai pedoman administratif, substansi surat edaran tersebut menunjukkan adanya pengaturan yang bersifat normatif, karena syarat-syarat yang ditetapkan berimplikasi langsung terhadap diterima atau tidaknya calon peserta didik. Kondisi ini menyebabkan Surat Edaran tersebut memiliki dampak eksternal terhadap masyarakat.¹³⁰

Kedudukan Surat Edaran dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah:

Berdasarkan gambaran umum tersebut, dapat diidentifikasi implikasi yuridis awal dari penerbitan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun

¹³⁰ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018. hal. 147.

2025, yaitu:

1. Terbukanya potensi konflik norma dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Timbulnya persoalan asas legalitas apabila surat edaran digunakan sebagai dasar pembatasan hak atas pendidikan;
3. Menguatnya praktik penggunaan instrumen administratif di luar fungsi normatifnya.

Implikasi ini menjadi dasar penting untuk dilakukan analisis lebih lanjut mengenai keabsahan dan kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dalam sistem hukum Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dalam perspektif diskresi dan kewenangan pemerintah daerah adalah tidak sah secara yuridis. Surat edaran tersebut tidak dapat dibenarkan sebagai bentuk penggunaan diskresi, karena tidak memenuhi syarat normatif diskresi dan melampaui kewenangan walikota. Dengan demikian,

surat edaran tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum dan tidak dapat dijadikan dasar hukum yang sah dalam penyelenggaraan sistem penerimaan murid baru.

4. kedudukan surat edaran walikota dalam perspektif asas legalitas

Asas legalitas merupakan prinsip fundamental dalam hukum administrasi negara yang menegaskan bahwa setiap tindakan dan kebijakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Asas ini berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan negara sekaligus sebagai jaminan perlindungan hukum bagi warga negara dalam negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, asas legalitas menjadi tolok ukur utama untuk menilai keabsahan setiap produk kebijakan administratif yang dikeluarkan oleh kepala daerah, termasuk dalam bentuk surat edaran.

Dalam doktrin hukum administrasi, surat edaran dipahami sebagai instrumen kebijakan administratif

(*beleidsregel*) yang bersifat internal dan berfungsi memberikan penjelasan atau petunjuk teknis terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Surat edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak memiliki daya ikat umum sebagaimana undang-undang atau peraturan daerah. Oleh karena itu, secara yuridis surat edaran tidak boleh memuat norma hukum baru, apalagi membentuk ketentuan yang mengikat masyarakat luas. Keberlakuannya hanya sah sepanjang tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).¹³¹

Dalam perspektif asas legalitas, keabsahan Surat Edaran Wali Kota harus diuji berdasarkan sumber kewenangan, substansi pengaturan, serta implikasi hukumnya. Dari sisi kewenangan, Wali Kota memang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, termasuk di bidang pendidikan. Namun, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut,

¹³¹ HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2017. hal. 72.

melainkan dibatasi oleh norma undang-undang yang secara tegas mengatur ruang lingkup, prosedur, dan batasan dalam pengambilan kebijakan publik. Dengan demikian, kewenangan kepala daerah tidak dapat dijadikan alasan pembenar untuk menerbitkan kebijakan yang melampaui atau menyimpang dari ketentuan undang-undang.

Ditinjau dari substansi, asas legalitas menghendaki agar setiap kebijakan administratif tidak bertentangan dengan undang-undang dan tidak menciptakan norma baru di luar kewenangannya. Apabila Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menetapkan syarat khusus penerimaan murid baru yang tidak diatur atau bahkan bertentangan dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025, maka secara substantif surat edaran tersebut melanggar asas legalitas. Dalam kondisi ini, surat edaran telah bergeser dari fungsi administratif menjadi instrumen normatif yang bersifat mengatur, yang secara hukum

tidak dibenarkan.¹³²

Lebih jauh, konflik normatif antara surat edaran dan undang-undang menunjukkan adanya tindakan pemerintahan yang bersifat ultra vires, yaitu tindakan yang melampaui kewenangan hukum yang diberikan. Undang-undang sebagai norma hukum yang lebih tinggi telah menetapkan prinsip keadilan, nondiskriminasi, dan kepastian hukum dalam sistem penerimaan murid baru. Ketika surat edaran mempersempit atau membatasi hak calon peserta didik melalui syarat tambahan di luar ketentuan undang-undang, maka kebijakan tersebut tidak hanya melanggar hierarki norma, tetapi juga mencederai asas legalitas sebagai asas utama negara hukum.

Pelanggaran asas legalitas dalam penerbitan surat edaran membawa implikasi yuridis yang serius. Secara hukum administrasi, kebijakan yang tidak memiliki dasar kewenangan yang sah dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berpotensi dibatalkan

¹³² Dwiyanto Agus, "Legalitas Kebijakan Diskresi Pemerintah Daerahal," *Jurnal HALukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 24 No. 3, 2017. hal. 401.

melalui mekanisme peradilan tata usaha negara, khususnya apabila menimbulkan kerugian konkret bagi masyarakat.¹³³ Selain itu, keberadaan surat edaran yang bertentangan dengan undang-undang juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan merusak kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan demikian, dalam perspektif asas legalitas, kedudukan Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tidak dapat dipandang sebagai instrumen hukum yang sah apabila substansi pengaturannya melampaui atau bertentangan dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 . Surat edaran tersebut hanya dapat dibenarkan sepanjang berfungsi sebagai pedoman administratif yang bersifat teknis dan tidak mengurangi, membatasi, ataupun menambah norma hukum yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Apabila melampaui batas tersebut, maka surat edaran kehilangan legitimasi

¹³³ HALarahalap Zairin, "Pengujian Kebijakan Administratif dalam Negara HALukum," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15 No. 2, 2018. hal. 267.

yuridisnya dan bertentangan secara langsung dengan asas legalitas sebagai fondasi utama hukum administrasi negara.

5. Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dalam Sistem Hukum Administrasi Negara

Dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia, instrumen kebijakan yang digunakan oleh pejabat pemerintahan memiliki kedudukan dan kekuatan hukum yang berbeda-beda, tergantung pada bentuk, prosedur pembentukan, dan kewenangan pejabat yang menerbitkannya. Salah satu instrumen yang sering digunakan dalam praktik pemerintahan daerah adalah surat edaran. Secara konseptual, surat edaran bukanlah peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Oleh karena itu, surat edaran tidak memiliki kedudukan dalam hierarki

peraturan perundang-undangan dan tidak dimaksudkan untuk menciptakan norma hukum yang bersifat umum dan mengikat masyarakat luas.¹³⁴

Dalam doktrin hukum administrasi negara, surat edaran dikualifikasikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau instrumen administratif internal yang berfungsi memberikan petunjuk teknis, penafsiran, atau pedoman pelaksanaan bagi aparatur pemerintahan di lingkungan internal pemerintahan itu sendiri. Surat edaran tidak dibentuk melalui mekanisme legislasi, tidak diundangkan dalam lembaran resmi, serta tidak disertai proses partisipasi publik sebagaimana lazimnya pembentukan peraturan perundang-undangan.¹³⁵ Dengan demikian, sejak awal surat edaran secara yuridis dibatasi hanya untuk kepentingan internal pemerintahan, bukan untuk mengatur hak dan kewajiban masyarakat.

Namun dalam praktiknya, Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tentang Syarat Khusus

¹³⁴ Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2019. hal. 46.

¹³⁵ HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2020. hal. 223.

Penerimaan Murid Baru justru memuat ketentuan yang bersifat normatif dan berdampak langsung terhadap masyarakat, khususnya calon peserta didik dan orang tua/wali. Surat edaran tersebut menetapkan syarat-syarat khusus yang harus dipenuhi dalam proses penerimaan murid baru, sehingga secara faktual telah menimbulkan konsekuensi hukum berupa pembatasan akses terhadap layanan pendidikan. Kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran fungsi surat edaran dari sekadar instrumen administratif internal menjadi alat pengaturan eksternal, yang secara yuridis patut dipersoalkan keabsahannya.¹³⁶

6. Ruang Lingkup Pengaturan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025

Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 merupakan norma hukum yang mengatur prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan penerimaan murid baru secara nasional.

¹³⁶ HALadjon Phalilipus M, dkk., *HALukum Administrasi dan Tindak Pemerintahalan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2018. hal. 159.

Pasal ini menegaskan bahwa sistem penerimaan murid baru harus diselenggarakan berdasarkan asas objektivitas, transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan nondiskriminasi, serta dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah. Dengan rumusan tersebut, pembentuk undang-undang secara sadar membatasi ruang diskresi pemerintah daerah agar tidak menciptakan variasi syarat yang berpotensi melanggar prinsip kesetaraan warga negara dalam memperoleh hak atas pendidikan.¹³⁷

Lebih lanjut, Pasal 42 UU Nomor 3 Tahun 2025 tidak memberikan atribusi kewenangan kepada kepala daerah untuk menetapkan syarat khusus penerimaan murid baru secara sepihak. Kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan bersifat delegatif, yakni melaksanakan kebijakan nasional dan peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, segala bentuk penambahan syarat di luar ketentuan undang-undang atau peraturan pelaksana yang sah dapat dipandang sebagai tindakan melampaui kewenangan (*ultra vires*) dan

¹³⁷ Isra Saldi, *Peran Negara dalam Pemenuhan HALak atas Pendidikan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019. hal. 101.

bertentangan dengan asas legalitas.

Dari perspektif hukum tata negara, norma dalam Pasal 42 UU Nomor 3 Tahun 2025 merupakan bentuk konkret perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, setiap kebijakan administratif yang berpotensi membatasi akses terhadap pendidikan harus diuji secara ketat terhadap ketentuan Pasal 42 tersebut, baik dari aspek kewenangan, prosedur, maupun substansi pengaturannya.¹³⁸

7. Analisis Kesesuaian Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025

Analisis kesesuaian Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 harus diletakkan dalam kerangka

¹³⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017. hal. 182.

negara hukum yang menempatkan undang-undang sebagai norma tertinggi di bawah konstitusi. Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 telah secara jelas mengatur prinsip, mekanisme, dan batasan sistem penerimaan murid baru dengan menegaskan asas objektivitas, keadilan, transparansi, dan nondiskriminasi sebagai jaminan perlindungan hak warga negara atas pendidikan. Dalam perspektif teori hierarki peraturan perundang-undangan, surat edaran tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak memiliki daya ikat umum, sehingga secara yuridis tidak dapat dijadikan dasar untuk membentuk norma baru atau mengatur substansi yang telah ditentukan oleh undang-undang.¹³⁹

Oleh karena itu, apabila Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 memuat pengaturan mengenai syarat khusus penerimaan murid baru yang tidak secara eksplisit didelegasikan oleh Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah

¹³⁹ Isra Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2020. hal. 45–47.

Nomor 3 Tahun 2025 , maka telah terjadi konflik norma secara vertikal yang menempatkan surat edaran pada posisi bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*.

Dari sudut pandang teori diskresi dan kewenangan pemerintah, diskresi hanya dapat digunakan dalam kondisi kekosongan hukum, norma yang tidak jelas, atau stagnasi pemerintahan, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konteks penerimaan murid baru, Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 telah mengatur secara tegas kerangka hukum penyelenggaraan sistem tersebut, sehingga ruang diskresi kepala daerah menjadi sangat terbatas. Penggunaan surat edaran untuk menetapkan syarat khusus penerimaan murid baru tidak dapat dikualifikasikan sebagai diskresi yang sah, melainkan merupakan tindakan yang melampaui kewenangan (*ultra vires*), karena kepala daerah menggunakan instrumen administratif untuk mengatur substansi hukum yang

seharusnya ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.¹⁴⁰

Selanjutnya, ditinjau dari asas legalitas, setiap kebijakan administratif wajib memiliki dasar hukum yang jelas, sah, dan proporsional. Asas legalitas berfungsi sebagai alat uji keabsahan tindakan pemerintahan, baik dari aspek kewenangan, prosedur, maupun substansi. Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 hanya dapat dinilai sesuai dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 apabila isinya terbatas pada penjabaran teknis-operasional pelaksanaan penerimaan murid baru. Namun, ketika surat edaran tersebut digunakan sebagai dasar penetapan syarat khusus yang berdampak langsung pada pembatasan hak calon murid, maka kebijakan tersebut tidak memenuhi asas legalitas karena menciptakan akibat hukum tanpa dasar peraturan perundang-undangan yang sah.

Dengan demikian, secara komprehensif dapat

¹⁴⁰ HALuda Ni'matul, *HALukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2018. hal. 138–140

ditegaskan bahwa kesesuaian Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 bersifat terbatas dan problematik. Secara hierarkis, surat edaran tidak memiliki legitimasi untuk menyimpangi atau menambah norma undang-undang; secara kewenangan, penggunaan diskresi tidak dapat dibenarkan karena tidak terdapat kekosongan hukum; dan secara legalitas, kebijakan tersebut berpotensi melanggar prinsip kepastian hukum dan keadilan. Oleh karena itu, sepanjang Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 memuat pengaturan syarat khusus penerimaan murid baru di luar ketentuan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025, surat edaran tersebut tidak selaras dengan hukum positif dan mengandung konflik norma dalam sistem hukum Indonesia.

Berdasarkan hasil kajian normatif, terdapat ketidaksesuaian yang signifikan antara Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dengan Pasal

42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 . Ketidaksesuaian tersebut dapat dilihat dari aspek kewenangan, aspek materi muatan, dan aspek asas legalitas. Dari aspek kewenangan, walikota tidak memiliki dasar hukum atribusi maupun delegasi untuk menetapkan norma baru berupa syarat khusus penerimaan murid baru melalui surat edaran. Tindakan tersebut bertentangan dengan prinsip bahwa setiap kewenangan pemerintahan harus bersumber dari peraturan perundang-undangan yang sah.¹⁴¹

Dari aspek materi muatan, syarat khusus yang ditetapkan dalam surat edaran berpotensi menimbulkan perlakuan yang tidak setara antar calon peserta didik, sehingga bertentangan dengan asas nondiskriminasi dan keadilan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 42 UU Nomor 3 Tahun 2025. Selain itu, penggunaan surat edaran sebagai dasar pembatasan hak masyarakat juga bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, karena instrumen yang lebih rendah dan bahkan

¹⁴¹ HALadjon Phalilipus M, *Perlindungan HALukum bagi Rakyat di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2018. hal. 92.

berada di luar hierarki peraturan perundang-undangan tidak boleh menyimpangi norma undang-undang.¹⁴²

Dengan demikian, secara yuridis dapat ditegaskan bahwa Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tidak hanya bermasalah dari segi kedudukan hukumnya, tetapi juga secara substantif bertentangan dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 . Hal ini menyebabkan surat edaran tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum dan tidak dapat dijadikan dasar hukum yang sah dalam penyelenggaraan sistem penerimaan murid baru.

8. Analisis Konflik Norma antara Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025

Dalam perspektif teori konflik norma hukum, suatu kebijakan administrasi dapat dikatakan bermasalah secara yuridis apabila terdapat pertentangan antara norma yang

¹⁴² Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2019. hal. 109.

satu dengan norma yang lain, khususnya ketika norma yang lebih rendah atau bahkan berada di luar hierarki peraturan perundang-undangan bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Konflik norma ini menjadi relevan untuk dianalisis ketika Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menetapkan syarat khusus penerimaan murid baru yang secara substansial berbeda atau melampaui pengaturan yang telah ditentukan dalam Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 .

Secara normatif, Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 merupakan norma hukum yang bersifat imperatif dan mengikat umum, karena dibentuk oleh pembentuk undang-undang melalui prosedur legislasi yang sah. Norma ini menegaskan bahwa penerimaan murid baru harus dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan, nondiskriminasi, dan kepastian hukum, serta tidak memberikan ruang bagi pejabat administratif daerah untuk menetapkan syarat tambahan secara sepihak.

Sebaliknya, Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 merupakan instrumen administratif yang secara teori hanya bersifat internal dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum. Ketika surat edaran tersebut justru memuat norma yang mengatur masyarakat, maka secara langsung telah terjadi konflik norma vertikal antara kebijakan administratif dengan undang-undang.¹⁴³

Konflik norma vertikal ini semakin jelas apabila dianalisis melalui asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang menyatakan bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, surat edaran tidak hanya berada di bawah undang-undang, tetapi bahkan berada di luar struktur hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap ketentuan dalam surat edaran yang menyimpangi atau menambah norma dalam Pasal 42 UU Nomor 3 Tahun 2025 secara otomatis kehilangan legitimasi yuridisnya. Dengan kata lain, konflik norma yang terjadi tidak dapat diselesaikan melalui penafsiran

¹⁴³ Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2019. hal. 112.

harmonis, melainkan harus dimaknai sebagai konflik yang menyebabkan norma dalam surat edaran tidak dapat diberlakukan.

Selain konflik norma secara hierarkis, terdapat pula konflik norma dari aspek kewenangan (*bevoegdheids conflict*). Pasal 42 UU Nomor 3 Tahun 2025 tidak memberikan atribusi maupun delegasi kewenangan kepada walikota untuk menetapkan syarat khusus penerimaan murid baru. Namun, melalui Surat Edaran Nomor 6 Tahun 2025, walikota secara faktual telah menciptakan norma baru yang berdampak langsung pada hak masyarakat. Tindakan ini menunjukkan adanya penyalahgunaan bentuk hukum (*detournement de pouvoir*), di mana pejabat pemerintahan menggunakan instrumen yang tidak tepat untuk mencapai tujuan pengaturan yang seharusnya ditempuh melalui peraturan perundang-undangan.

Konflik norma juga tampak dari sudut pandang asas legalitas. Asas legalitas menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang

jelas, sah, dan tepat bentuknya. Ketika surat edaran digunakan sebagai dasar pembatasan akses terhadap pendidikan, maka terjadi konflik antara praktik administratif dengan prinsip dasar negara hukum, karena pembatasan hak warga negara hanya dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang sah, bukan melalui kebijakan administratif sepihak.¹⁴⁴ Dengan demikian, konflik yang terjadi bukan sekadar perbedaan kebijakan, melainkan konflik fundamental antara tindakan pemerintahan dengan prinsip legalitas itu sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa konflik norma antara Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 bersifat nyata, substansial, dan tidak dapat ditoleransi dalam negara hukum. Surat edaran tersebut telah menempati posisi yang melampaui kedudukan hukumnya, sehingga secara yuridis harus dianggap tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dalam

¹⁴⁴ Indrati Phalilipus M, *Perlindungan HALukum bagi Rakyat di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2018. hal. 97.

pelaksanaan sistem penerimaan murid baru.

Konflik norma antara Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 dapat dianalisis sebagai konflik vertikal dalam sistem hukum administrasi negara, yaitu pertentangan antara kebijakan administratif dengan norma undang-undang yang memiliki kedudukan hierarkis lebih tinggi. Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 secara tegas mengatur prinsip dasar, mekanisme, dan batasan sistem penerimaan murid baru yang harus menjamin objektivitas, keadilan, transparansi, dan non-diskriminasi sebagai perwujudan hak konstitusional warga negara di bidang pendidikan. Dalam perspektif teori hierarki peraturan perundang-undangan, surat edaran tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat umum dan tidak dapat dijadikan instrumen pembentukan

norma hukum baru.¹⁴⁵

Oleh karena itu, ketika Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 memuat ketentuan mengenai syarat khusus penerimaan murid baru yang tidak diperintahkan atau didelegasikan secara eksplisit oleh Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 , maka telah terjadi konflik norma yang melanggar asas *lex superior derogat legi inferiori*, di mana norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Konflik norma tersebut semakin nyata apabila ditinjau dari teori diskresi dan kewenangan pemerintah. Diskresi pada hakikatnya merupakan ruang kebebasan bertindak bagi pejabat pemerintahan dalam kondisi tertentu, seperti kekosongan hukum, norma yang tidak jelas, atau stagnasi pemerintahan, namun penggunaannya dibatasi secara ketat agar tidak menyimpangi hukum yang berlaku. Dalam konteks sistem penerimaan murid baru, Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan

¹⁴⁵ Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2020. hal. 53–55.

Menengah Nomor 3 Tahun 2025 telah mengatur secara komprehensif kerangka hukum penyelenggaraannya, sehingga tidak dapat dikatakan terdapat kekosongan hukum yang membenarkan penggunaan diskresi. Dengan demikian, penerbitan Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 yang menetapkan syarat-syarat khusus penerimaan murid baru justru mencerminkan tindakan pemerintahan yang melampaui kewenangan (*ultra vires*), karena kepala daerah menggunakan instrumen administratif untuk mengatur substansi yang seharusnya ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.¹⁴⁶

Dalam kerangka ini, diskresi tidak lagi berfungsi sebagai solusi administratif, melainkan berubah menjadi sumber konflik norma yang mereduksi kepastian hukum.

Selanjutnya, dari perspektif asas legalitas, setiap tindakan dan kebijakan pemerintahan wajib didasarkan pada kewenangan yang sah, prosedur yang benar, dan substansi yang tidak bertentangan dengan hukum. Asas

¹⁴⁶ HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018. hal. 102–104.

legalitas tidak hanya berfungsi sebagai prinsip formal, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hak warga negara dari tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang. Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 pada prinsipnya hanya dapat dibenarkan apabila isinya bersifat internal dan teknis-operasional, serta tidak menimbulkan akibat hukum eksternal. Namun, ketika surat edaran tersebut dijadikan dasar penetapan syarat khusus penerimaan murid baru yang berdampak langsung pada pembatasan akses calon murid terhadap pendidikan, maka kebijakan tersebut kehilangan legitimasi legalitasnya.¹⁴⁷

Dalam kondisi ini, konflik norma tidak hanya bersifat normatif-hierarkis, tetapi juga bersifat substansial karena kebijakan administratif telah menabrak prinsip keadilan dan kepastian hukum yang dijamin oleh undang-undang.

Dengan demikian, konflik norma antara Surat

¹⁴⁷ Wahalyunadi Yodi Martono, "Penerapan Asas Legalitas dalam Tindakan Pemerintahan," *Jurnal HALukum dan Pembangunan*, Vol. 49 No. 3, 2019. hal. 471–472.

Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dan Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 merupakan konflik vertikal yang nyata dan signifikan. Secara hierarkis, surat edaran tidak berwenang menyimpangi atau menambah norma undang-undang; secara kewenangan, penggunaan diskresi tidak memiliki dasar karena tidak terdapat kekosongan hukum; dan secara legalitas, kebijakan tersebut berpotensi melanggar hak warga negara serta menciptakan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, sepanjang Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 mengandung pengaturan syarat khusus penerimaan murid baru yang tidak diatur atau didelegasikan oleh Pasal 42 Peraturan Menteri Pendidikan Dasar Dan Menengah Nomor 3 Tahun 2025 , maka surat edaran tersebut dapat dinilai bertentangan dengan hukum positif dan tidak memiliki kekuatan normatif yang sah.

9. Kerancuan Penjelasan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2026

Kerancuan mengenai pihak yang mengeluarkan

sertifikat atau piagam sebagai syarat tambahan dalam Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menimbulkan problem yuridis dan administratif yang cukup signifikan. Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap persyaratan yang dijadikan dasar seleksi peserta didik seharusnya memiliki kejelasan norma (*clarity of norm*), kepastian hukum (*legal certainty*), serta batasan kewenangan (*authority limitation*) yang tegas. Namun, apabila Surat Edaran tersebut tidak secara eksplisit menjelaskan lembaga atau otoritas mana yang berwenang menerbitkan sertifikat/piagam yang diakui sebagai syarat tambahan, maka hal ini berpotensi menimbulkan multitafsir dan disparitas perlakuan antar calon peserta didik. Kerancuan ini dapat membuka ruang subjektivitas panitia seleksi dalam menentukan validitas dokumen, sehingga bertentangan dengan asas persamaan hak (*equality before the law*) dan asas keadilan dalam pelayanan publik.

Lebih lanjut, dari sudut pandang asas legalitas,

setiap kebijakan yang berdampak pada hak warga negara untuk memperoleh pendidikan wajib memiliki dasar hukum yang jelas serta tidak boleh melampaui kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila sertifikat atau piagam yang dijadikan syarat tambahan tidak dibatasi pada lembaga resmi tertentu—misalnya instansi pemerintah, lembaga pendidikan terakreditasi, atau organisasi yang memiliki legitimasi formal—maka muncul potensi penyalahgunaan, komersialisasi sertifikat, hingga praktik diskriminatif. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan yang baik (good governance).

Secara sosiologis, ketidakjelasan otoritas penerbit sertifikat juga dapat menimbulkan ketimpangan akses. Peserta didik dari latar belakang ekonomi menengah ke atas lebih mungkin memperoleh berbagai sertifikat dari lembaga berbayar, sedangkan peserta didik dari keluarga kurang mampu berpotensi terpinggirkan. Jika kondisi ini terjadi, maka kebijakan tersebut berisiko mencederai

prinsip keadilan substantif dalam pendidikan. Pendidikan sebagai hak dasar warga negara seharusnya diselenggarakan tanpa hambatan administratif yang tidak proporsional. Dengan demikian, kejelasan norma mengenai siapa yang berwenang mengeluarkan sertifikat/piagam menjadi aspek fundamental untuk mencegah bias struktural dalam proses seleksi.

Dalam konteks teori hierarki peraturan perundang-undangan, Surat Edaran pada dasarnya bukan termasuk peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat umum seperti peraturan daerah atau peraturan wali kota. Oleh karena itu, apabila Surat Edaran tersebut memuat syarat tambahan yang berimplikasi langsung pada pembatasan hak warga untuk mengakses pendidikan, maka diperlukan kehati-hatian agar tidak terjadi perluasan kewenangan (*detournement de pouvoir*). Ketidakjelasan otoritas penerbit sertifikat dapat menunjukkan adanya kelemahan dalam perumusan norma kebijakan, sehingga secara akademik dapat dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi normatif.

Dengan demikian, kerancuan mengenai pihak yang berwenang mengeluarkan sertifikat/piagam dalam Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan menyentuh aspek fundamental kepastian hukum, asas keadilan, dan legitimasi kewenangan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, diperlukan penegasan norma yang eksplisit, transparan, dan terukur guna memastikan bahwa kebijakan SPMB tetap berlandaskan prinsip nondiskriminasi, proporsionalitas, dan perlindungan hak atas pendidikan.

Ketentuan dalam Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 yang mensyaratkan calon murid baru Sekolah Dasar (SD) harus mampu membaca dan menulis Iqra' menimbulkan persoalan normatif maupun pedagogis. Secara yuridis, pendidikan dasar merupakan hak setiap warga negara tanpa diskriminasi sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan. Pemberlakuan syarat kemampuan baca tulis Iqra' sebagai prasyarat

administratif berpotensi membatasi akses anak terhadap pendidikan dasar, khususnya bagi anak yang belum memperoleh pembelajaran keagamaan secara formal di lingkungan keluarga atau lembaga pendidikan pra-sekolah. Padahal, fungsi pendidikan dasar justru untuk membentuk kemampuan dasar membaca, menulis, dan berhitung secara bertahap sesuai dengan tahap perkembangan anak.

Dari perspektif psikologis dan pedagogis, anak usia masuk SD (sekitar 6–7 tahun) berada pada fase perkembangan kognitif awal, di mana kemampuan literasi masih dalam tahap pengenalan dan stimulasi. Tidak semua anak pada usia tersebut telah memiliki kesiapan membaca dan menulis secara lancar, termasuk membaca Iqra'. Perbedaan latar belakang sosial, ekonomi, serta lingkungan pendidikan keluarga sangat memengaruhi kesiapan literasi anak. Oleh karena itu, menjadikan kemampuan baca tulis Iqra' sebagai syarat masuk SD berpotensi mengabaikan prinsip perkembangan anak (*child development appropriateness*) dan asas pemerataan

pendidikan.

Lebih lanjut, apabila ditinjau dari asas keadilan dan non-diskriminasi dalam kebijakan publik, persyaratan tersebut dapat dipandang sebagai bentuk penambahan syarat administratif yang tidak secara eksplisit diatur dalam regulasi pendidikan nasional. Pendidikan dasar bersifat wajib dan terbuka bagi seluruh anak tanpa prasyarat akademik tertentu. Dengan demikian, kebijakan tersebut seharusnya lebih diarahkan pada penguatan pendidikan keagamaan melalui kurikulum sekolah setelah peserta didik diterima, bukan menjadikannya sebagai filter awal penerimaan. Pendekatan yang lebih proporsional adalah menjadikan kemampuan baca tulis Iqra' sebagai program pembinaan di kelas awal, sehingga tetap sejalan dengan tujuan pendidikan nasional tanpa menghambat hak anak untuk memperoleh akses pendidikan dasar.

B. Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Syarat Khusus Penerimaan Murid Baru

Analisis terhadap Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tentang Syarat Khusus Penerimaan Murid Baru dapat diperkaya dengan pendekatan *siyasah dusturiyah*, suatu kerangka normatif-filosofis dalam fiqh siyasah yang menempatkan kebijakan publik sebagai bagian integral dari pengaturan hukum dan tata pemerintahan Islam. *Siyasah dusturiyah* tidak melihat kekuasaan sebagai semata-mata alat administratif teknis, melainkan sebagai amanah (*amanah*) yang dibatasi oleh hukum dan prinsip etika yang luhur, seperti keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan (*maṣlaḥah ammah*), persamaan hak (*al-musāwah*), serta kepastian hukum (*al-yaqīn*).

Dalam konteks penerimaan murid baru, pendidikan merupakan bagian dari penjagaan akal (*hifz al-'aql*), salah satu dari tujuan utama maqāṣid al-sharī'ah yang harus dilindungi dan dipenuhi oleh kebijakan pemerintah, sehingga setiap bentuk pengaturan yang membatasi hak pendidikan harus diuji berdasarkan prinsip-prinsip maqāṣid tersebut.

Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, kekuasaan

pemerintahan dipahami sebagai amanah ilahiyah yang harus dijalankan berdasarkan hukum, keadilan, dan kemaslahatan umum. *Siyasah dusturiyah* menempatkan konstitusi dan peraturan hukum sebagai instrumen pembatas kekuasaan (*taqyīd al-sulṭah*), sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa wajib tunduk pada norma hukum yang lebih tinggi dan tidak boleh melahirkan aturan baru yang membebani rakyat tanpa dasar hukum yang sah. Prinsip ini sejalan dengan firman Allah SWT:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ
سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil.”

(QS. An-Nisā’: 58)

Ayat tersebut menegaskan bahwa kewenangan mengatur (*tasharruf al-imām*) harus dijalankan dalam kerangka hukum dan keadilan. Dalam konteks ini, penerbitan Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 yang memuat syarat khusus penerimaan murid baru perlu diuji apakah masih berada dalam koridor amanah kekuasaan atau justru telah melampaui batas kewenangan normatif yang ditetapkan oleh undang-undang, khususnya Pasal 42 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 2025.

Salah satu prinsip utama dalam *siyasah dusturiyah* adalah prinsip supremasi hukum (*ḥākimiyyat al-qānūn*), yang menolak segala bentuk kebijakan personalistik dan menegaskan bahwa penguasa tidak memiliki kewenangan absolut untuk menetapkan norma baru tanpa legitimasi hukum. Ketika Pasal 42 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 2025 telah mengatur secara limitatif sistem dan prinsip penerimaan murid baru secara nasional, maka penerbitan surat edaran yang menetapkan syarat tambahan di luar undang-undang menunjukkan adanya

deviasi kewenangan. Dalam *siyasah dusturiyah*, tindakan tersebut dipandang sebagai bentuk *ta'addī al-sulṭah* (pelampauan kekuasaan), karena kebijakan administratif telah bergeser menjadi instrumen pengaturan normatif yang mengikat masyarakat luas.¹⁴⁸

Lebih jauh, *siyasah dusturiyah* menempatkan keadilan (*'adl*) dan persamaan hak (*musāwah*) sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahan. Pendidikan, dalam pandangan Islam, termasuk hak dasar yang berkaitan langsung dengan pengembangan potensi manusia (*hifz al-'aql*), yang merupakan salah satu tujuan utama maqāsid al-sharī'ah. Allah SWT berfirman:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا يَفْسَحِ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انشُرُوا فَانْشُرُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ۝۱۱

“Allah meninggikan derajat orang-orang yang beriman di antara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.”

(QS. Al-Mujādilah: 11)

¹⁴⁸ Iqbal Muhallammad, *Fiqhal Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Kencana, Jakarta, 2016, hal. 210–215.

Ayat ini menunjukkan bahwa akses terhadap pendidikan harus dijamin secara adil dan tidak boleh dibatasi secara sewenang-wenang oleh kebijakan administratif. Apabila Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 menetapkan syarat khusus yang berpotensi menghambat sebagian warga negara untuk memperoleh pendidikan, maka kebijakan tersebut bertentangan dengan prinsip keadilan substantif dalam *siyasah dusturiyah*. Keadilan dalam konteks ini tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga substantif, yakni menjamin tidak adanya diskriminasi dan ketimpangan struktural dalam akses pendidikan.¹⁴⁹

Dalam kajian fiqh siyasah, khususnya *siyasah dusturiyah*, salah satu konsep penting yang menjadi dasar dalam pembentukan kebijakan adalah teori kemaslahatan (maslahah). Konsep kemaslahatan merupakan prinsip yang menekankan bahwa setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus bertujuan untuk mewujudkan

¹⁴⁹ Sukardja Ahlmad, *HALukum Tata Negara dan HALukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqhal Siyasahal*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018. hal. 141–144.

kemanfaatan dan kebaikan bagi masyarakat serta menghindarkan mereka dari kemudharatan.

Konsep kemaslahatan dalam hukum Islam banyak dikemukakan oleh Abu Hamid al-Ghazali yang menjelaskan bahwa kemaslahatan adalah segala sesuatu yang bertujuan untuk menjaga lima unsur pokok kehidupan manusia (*maqashid al-syari'ah*), yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dengan demikian, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah seharusnya mengarah pada perlindungan dan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Dalam konteks negara modern seperti Indonesia yang masyarakatnya terdiri dari berbagai agama, penerapan prinsip kemaslahatan tidak hanya berlaku bagi umat Islam saja, tetapi juga harus mempertimbangkan kepentingan seluruh warga negara tanpa membedakan agama, suku, maupun golongan. Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan dan persamaan yang menjadi dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karena itu, dalam perspektif *siyash*

dusturiyah, suatu kebijakan pemerintah dinilai baik apabila mampu menciptakan kemaslahatan bagi seluruh masyarakat serta tidak menimbulkan ketidakadilan bagi kelompok tertentu. Dengan demikian, prinsip kemaslahatan dapat menjadi dasar dalam menilai apakah suatu kebijakan atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah telah sesuai dengan tujuan hukum dan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat.

Selain itu, *siyasah dusturiyah* menekankan prinsip *maṣlahah ‘ammah*, yakni bahwa setiap kebijakan publik harus diarahkan untuk mendatangkan kemaslahatan dan menolak kemudharatan (*jalb al-maṣāliḥ wa dar’ al-mafāsid*). Kaidah fiqh siyasah menyatakan:

“Tasharruf al-imām ‘ala al-ra‘iyyah manūṭun bi al-maṣlahah”

(Kebijakan penguasa terhadap rakyat harus selalu bergantung pada kemaslahatan).

Dalam konteks ini, penggunaan surat edaran sebagai instrumen untuk mengatur syarat khusus penerimaan murid baru menimbulkan persoalan serius,

karena surat edaran secara doktrinal bukanlah sumber hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), melainkan hanya bersifat penjelasan administratif internal. Ketika surat edaran digunakan untuk menciptakan norma baru yang berdampak langsung terhadap hak masyarakat, maka kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan mafsadat berupa ketidakpastian hukum dan penyalahgunaan kewenangan, yang bertentangan dengan tujuan utama *siyasah dusturiyah*.¹⁵⁰

Siyasah dusturiyah menempatkan pembatasan kekuasaan (*taqyīd al-sulṭah*) sebagai prinsip fundamental, di mana penguasa tidak berwenang menetapkan ketentuan yang bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi atau yang berdampak negatif terhadap masyarakat, terutama jika kebijakan tersebut memengaruhi hak fundamental seperti hak atas pendidikan. Surat edaran sebagai instrumen administratif daerah secara yuridis memang memiliki fungsi sebagai pedoman teknis pelaksanaan pelayanan publik, tetapi tidak termasuk dalam hierarki

¹⁵⁰ Auda Jasser, *Maqasid al-Shalariah al-Philosophy of Islamic Law*, IIIT, London, 2015. hal. 96–101.

peraturan perundang-undangan yang mengikat secara normatif. Ketika surat edaran digunakan untuk menetapkan syarat khusus penerimaan murid baru yang tidak diatur dalam undang-undang nasional, hal ini menimbulkan persoalan serius dari perspektif *siyasah dusturiyah* karena instrumentasi hukum yang rendah (surat edaran) berpotensi menyimpang dari tujuan *maqāṣid al-sharī'ah* dan asas legalitas. Dalam fiqh siyasah kontemporer, sebagaimana dijelaskan dalam literatur, nilai-nilai dasar fiqh siyasah meliputi kedaulatan hukum ilahi, keadilan sosial, musyawarah, dan *maqāṣid al-sharī'ah* sebagai indikator utama pembuatan kebijakan publik.

Penekanan pada keadilan (*al-'adl*) dan persamaan hak (*al-musāwāh*) merupakan aspek penting lainnya dalam *siyasah dusturiyah* ketika menilai kebijakan pemerintah daerah yang mengatur sistem pendidikan. Al-Qur'an secara eksplisit memerintahkan umat untuk berlaku adil, bahkan terhadap pihak yang tidak disukai, sebagai ekspresi ketaatan kepada Allah SWT:

﴿ شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنْزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ هُدًى لِّلنَّاسِ وَبَيِّنَاتٍ مِّنَ الْهُدَى وَالْفُرْقَانِ فَمَن شَهِدَ مِّنْكُمْ الشَّهْرَ فَلْيَصُمْهُ وَمَن كَانَ مَرِيضًا أَوْ عَلَى سَفَرٍ فَعِدَّةٌ مِّنْ أَيَّامٍ أُخَرَ يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ وَلِتُكْمِلُوا الْعِدَّةَ وَلِتُكَبِّرُوا اللَّهَ عَلَى مَا هَدَيْكُمْ وَلَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ ١٨٥ ﴾

Artinya : Bulan Ramadan adalah (bulan) yang di dalamnya diturunkan Al-Qur'an sebagai petunjuk bagi manusia dan penjelasan-penjelasan mengenai petunjuk itu serta pembeda (antara yang hak dan yang batil). Oleh karena itu, siapa di antara kamu hadir (di tempat tinggalnya atau bukan musafir) pada bulan itu, berpuasalah. Siapa yang sakit atau dalam perjalanan (lalu tidak berpuasa), maka (wajib menggantinya) sebanyak hari (yang ditinggalkannya) pada hari-hari yang lain. Allah menghendaki kemudahan bagimu dan tidak menghendaki kesukaran. Hendaklah kamu mencukupkan bilangannya dan mengagungkan Allah atas petunjuk-Nya yang diberikan kepadamu agar kamu bersyukur.

Prinsip kemaslahatan dalam hukum Islam juga tercermin dalam firman Allah SWT yang menegaskan bahwa syariat diturunkan untuk memberikan kemudahan

dan bukan kesulitan bagi manusia, sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an: "Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu" (QS. Al-Baqarah: 185). Ayat ini menunjukkan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah hendaknya berorientasi pada kemaslahatan dan kemudahan bagi masyarakat.

Dalam perspektif ini, kebijakan yang menetapkan syarat-syarat tambahan yang bersifat khusus dan diskriminatif terhadap proses penerimaan murid baru berpotensi mencederai prinsip persamaan hak dan keadilan substansial yang menjadi inti dari maqāṣid al-sharī'ah dan fiqh siyasah. Kebijakan semacam itu justru berisiko menciptakan kesenjangan sosial dan ketidaksetaraan akses terhadap pendidikan yang seharusnya dilindungi sebagai hak asasi masyarakat.

Selanjutnya, prinsip kemaslahatan umum (*maṣlaḥah ammah*) menegaskan bahwa kebijakan publik harus mengarah kepada peningkatan kesejahteraan dan manfaat bagi masyarakat luas, serta mencegah

kemudaran yang dapat timbul akibat kebijakan tersebut. Kaidah fiqh siyasah menyatakan “*Taşarruf al-imām ‘alā al-ra‘iyyah manūṭun bi al-maṣlahah*” (kebijakan penguasa terhadap rakyat harus selalu didasarkan pada kemaslahatan), sehingga evaluasi terhadap Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 harus mempertimbangkan apakah kebijakan ini benar-benar membawa maṣlahah atau justru memicu mafsadat (kemudaran) berupa ketidakpastian hukum, diskriminasi dalam akses pendidikan, dan penyalahgunaan kewenangan administratif.

Aspek lain yang relevan dalam *siyasah dusturiyah* adalah kekuatan hukum umum yang menjadi rujukan utama dalam sistem ketatanegaraan Islam. Ketentuan umum yang diatur undang-undang nasional tentang pendidikan, termasuk prinsip penerimaan yang adil, tidak diskriminatif, dan berdasarkan asas keadilan serta nondiskriminasi, harus menjadi acuan utama bagi kebijakan daerah. Sementara itu, surat edaran hanya memiliki fungsi internal administratif dalam menegaskan

implementasi teknis. Islam memandang hukum bukan sebagai semata aturan formal, tetapi sebagai sistem etis yang memandu kehidupan bermasyarakat secara menyeluruh. Ketika kebijakan khusus daerah bertentangan dengan prinsip umum *maqāṣid al-sharī'ah* dan asas keadilan, maka hukum umum harus mengesampingkan hukum khusus yang cacat secara normatif, sebagaimana kaidah fiqh siyasah yang menempatkan hukum umum sebagai rujukan utama dalam kondisi konflik norma. Hal ini sekaligus menguatkan bahwa kebijakan daerah tidak boleh menyimpang dari tujuan hukum yang lebih tinggi demi kemaslahatan rakyat.

Dengan demikian, tinjauan *siyasah dusturiyah* menunjukkan bahwa kedudukan Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 bersifat problematik jika substansinya menetapkan syarat khusus yang mengandung diskriminasi atau pembatasan akses terhadap pendidikan tanpa dasar hukum yang kuat dan tanpa mempertimbangkan prinsip *maqāṣid al-sharī'ah* yaitu

keadilan, kemaslahatan umum, dan persamaan hak. Kebijakan semacam ini, meskipun mungkin memiliki tujuan administratif, tidak cukup kuat secara normatif dalam kerangka hukum Islam dan ketatanegaraan modern yang menempatkan hukum umum dan asas keadilan sebagai rujukan utama. *Siyasah dusturiyah* tidak hanya relevan sebagai pendekatan filosofis, tetapi juga sebagai alat kritik normatif yang menuntut kebijakan publik selaras dengan prinsip keadilan, perlindungan hak, dan kemaslahatan umum yang menjadi esensi *maqāṣid al-sharī'ah* dan hukum positif yang adil.

Dengan demikian, berdasarkan analisis *siyasah dusturiyah* yang bertumpu pada prinsip pembatasan kekuasaan, keadilan, persamaan hak, dan kemaslahatan umum, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 secara normatif dan etis problematik. Kebijakan tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan ketaatan penguasa terhadap hukum yang lebih tinggi, berpotensi melahirkan ketidakadilan akses pendidikan, serta belum sepenuhnya

sejalan dengan tujuan *maqāṣid al-sharī'ah*. Oleh karena itu, dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, surat edaran tersebut seharusnya dibatasi pada fungsi administratif semata dan tidak digunakan sebagai alat pembentukan norma baru yang mengikat masyarakat.

Dengan demikian penelitian ini tidak mempersoalkan keabsahan Surat Edaran Wali Kota Bengkulu sebagai suatu kebijakan administratif. Namun penelitian ini mengkaji kemungkinan adanya konflik norma antara kebijakan tersebut dengan prinsip kebebasan beragama dan kesetaraan warga negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kebijakan tersebut perlu ditinjau kembali agar tidak menimbulkan potensi pengesampingan hak kelompok agama lain. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, analisis kebijakan ini lebih ditekankan pada prinsip kemaslahatan, yaitu sejauh mana kebijakan tersebut mampu memberikan manfaat dan kebaikan bagi masyarakat secara luas tanpa menimbulkan kemudharatan bagi kelompok tertentu.

Sehingga dengan demikian, dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, suatu kebijakan pemerintah harus berorientasi pada kemaslahatan masyarakat secara umum. Kemaslahatan tersebut tidak hanya diperuntukkan bagi kelompok tertentu, tetapi harus mempertimbangkan kepentingan seluruh warga negara. Oleh karena itu, kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah perlu ditinjau kembali agar tetap sejalan dengan prinsip kemaslahatan dan tidak menimbulkan potensi kemudharatan bagi kelompok masyarakat lainnya.

Sehingga prinsip kemaslahatan dalam *siyasah dusturiyah* tidak hanya diperuntukkan bagi umat Islam, tetapi juga harus mempertimbangkan kepentingan seluruh masyarakat dalam negara yang plural seperti Indonesia. Dalam konteks negara yang plural seperti Indonesia, prinsip kemaslahatan dalam *siyasah dusturiyah* harus dipahami sebagai kemaslahatan yang bersifat umum (*masalahah 'ammah*), yaitu kemaslahatan yang dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat tanpa membedakan agama, suku, maupun golongan.