JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i6
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 7 Agustus 2026 | **Revised**: 25 September 2026 | **Accepted**: 4 Oktober 2026

Analisis Yuridis terhadap Pengaturan Sasaran Pendidikan Jarak Jauh pada Pendidikan Dasar dan Menengah: Rekonstruksi Kriteria Penetapan Peserta Didik

Veronika Doralina Pandiangan[1]
[1]Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia, email. veronika.doralina@gmail.com

Corresponding Author: veronika.doralina@gmail.com

Abstract: *Article 31(2) of Law Number 20 of 2003 on the National Education System provides that Distance Education is intended for individuals who cannot participate in conventional face-to-face education. However, the Law does not define the eligibility criteria for these learners. This regulatory gap also exists in Government Regulation Number 17 of 2010, as amended by Government Regulation Number 66 of 2010, and Minister of Education and Culture Regulation Number 119 of 2014, which focus on the implementation of PJJ without specifying its target beneficiaries. Previous studies have mainly examined the implementation and effectiveness of PJJ, while limited attention has been given to its legal target criteria. This study analyzes the legal framework governing the target beneficiaries of PJJ at the primary and secondary education levels and proposes criteria for determining eligible learners. Using a normative juridical method with statutory, conceptual, and comparative approaches, the study finds a legal gap that creates uncertainty in determining PJJ beneficiaries. It proposes eligibility criteria based on geographical conditions, health, disability, emergencies, mobility, and the need for special educational services to support future PJJ regulations that ensure legal certainty, equitable access to education, and the protection of the right to education.*

Keyword: *Distance Education, target beneficiaries of distance education, legal certainty, legal norm reconstruction, primary and secondary education.*

Abstrak: Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa pendidikan jarak jauh berfungsi memberikan layanan pendidikan kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler. Namun, Undang-Undang tersebut tidak menjelaskan kriteria kelompok masyarakat yang dimaksud. Kekosongan pengaturan tersebut juga masih dijumpai dalam peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 serta Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 119 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah, yang lebih menitikberatkan pada tujuan, karakteristik, ruang lingkup, dan

penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh tanpa mengatur secara eksplisit sasaran atau kriteria peserta didik penerima layanan tersebut. Penelitian terdahulu juga lebih banyak membahas penyelenggaraan dan efektivitas Pendidikan Jarak Jauh, sedangkan kajian mengenai pengaturan sasaran penerima layanan masih terbatas. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan sasaran Pendidikan Jarak Jauh pada pendidikan dasar dan menengah serta merekonstruksi kriteria penetapan peserta didik sebagai sasaran layanan. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan adanya kekosongan norma mengenai sasaran yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penetapan peserta didik. Penelitian ini menawarkan rekonstruksi norma pada peraturan pelaksana pada Peraturan Menteri Nomor 119 Tahun 2014 mengenai Pendidikan Jarak Jauh pada Pendidikan Dasar dan Menengah berupa kriteria penetapan peserta didik berdasarkan kondisi geografis, kesehatan, disabilitas, keadaan darurat, mobilitas, dan kebutuhan layanan pendidikan khusus sebagai dasar pembentukan regulasi Pendidikan Jarak Jauh yang menjamin kepastian hukum, pemerataan akses pendidikan, dan perlindungan hak atas pendidikan.

Kata Kunci: pendidikan jarak jauh, sasaran, kepastian hukum, rekonstruksi norma, pendidikan dasar dan menengah.

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan hak dasar setiap warga negara yang dijamin dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jaminan konstitusional tersebut mengandung konsekuensi bahwa negara berkewajiban menyediakan layanan pendidikan yang bermutu, inklusif, dan dapat diakses oleh seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Dalam perkembangannya, kemajuan teknologi informasi dan komunikasi telah mendorong transformasi penyelenggaraan pendidikan melalui pemanfaatan sistem digital, salah satunya melalui Pendidikan Jarak Jauh (PJJ). PJJ merupakan salah satu bentuk layanan pendidikan yang dirancang untuk memperluas akses pendidikan bagi masyarakat yang mengalami hambatan mengikuti pembelajaran secara tatap muka, sekaligus menjadi bagian dari upaya negara dalam mewujudkan pemerataan pendidikan (Asshiddiqie, 2011).

Landasan yuridis penyelenggaraan PJJ diatur dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) yang menyatakan bahwa PJJ berfungsi memberikan layanan pendidikan kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler. Pengaturan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (PP 17/2010 jo. PP 66/2010) serta Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 119 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah (Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014). Namun, ketiga regulasi tersebut lebih menitikberatkan pada aspek penyelenggaraan, standar layanan, kurikulum, pendidik, sarana dan prasarana, penjaminan mutu, serta evaluasi PJJ. Pengaturan mengenai kriteria peserta didik yang menjadi sasaran PJJ belum dirumuskan secara eksplisit dalam ketiga peraturan tersebut.

Frasa "kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) UU Sisdiknas masih bersifat umum dan belum memberikan ukuran normatif mengenai siapa yang dimaksud sebagai kelompok sasaran PJJ. Akibatnya, tidak terdapat parameter hukum yang dapat dijadikan dasar dalam menetapkan peserta didik yang berhak memperoleh layanan PJJ. Dalam perspektif

hukum, suatu norma seharusnya dirumuskan secara jelas agar mampu memberikan kepastian hukum, menghindari multitafsir, serta menjamin keseragaman penerapannya (Hadjon, 1987). Ketidakjelasan norma tersebut menunjukkan adanya kekosongan pengaturan (*legal gap*) yang berpotensi menimbulkan perbedaan interpretasi antarpenyelenggara pendidikan dalam menetapkan sasaran PJJ. Ketiadaan pengaturan mengenai sasaran PJJ tidak hanya berdampak pada aspek kepastian hukum, tetapi juga berpotensi memengaruhi efektivitas penyelenggaraan layanan pendidikan. Tanpa adanya kriteria yang objektif, terdapat kemungkinan bahwa layanan PJJ dimanfaatkan oleh peserta didik yang sebenarnya masih memiliki akses dan kemampuan mengikuti pembelajaran tatap muka secara reguler. Kondisi tersebut dapat menggeser fungsi utama PJJ sebagai instrumen pemerataan akses pendidikan bagi peserta didik yang benar-benar menghadapi hambatan geografis, kondisi kesehatan, disabilitas, keadaan darurat, maupun kondisi lain yang secara objektif menghalangi mereka mengikuti pembelajaran reguler. Oleh karena itu, pengaturan mengenai sasaran PJJ menjadi penting untuk menjamin bahwa layanan tersebut diberikan secara tepat sasaran, akuntabel, dan sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Kajian mengenai PJJ telah berkembang cukup luas dengan berbagai fokus penelitian. Gunawan (2020) dalam artikel berjudul *Analisis Yuridis Pendidikan Jarak Jauh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 pada Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia* mengkaji PJJ dari perspektif hak atas pendidikan dan menyimpulkan bahwa penyelenggaraan PJJ telah memiliki landasan hukum yang selaras dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta prinsip-prinsip hak asasi manusia. Selanjutnya, Zuhairi dan Aprijani (2009) melalui artikel *Legal Foundations, Pedagogical Challenges, and Technological Constraints of Distance Education in Indonesia* menganalisis landasan hukum, tantangan pedagogis, dan keterbatasan teknologi dalam penyelenggaraan pendidikan jarak jauh di Indonesia. Claudia (2022) dalam artikel *Evaluasi Kebijakan dalam Pelaksanaan Pembelajaran Jarak Jauh di Indonesia Selama Masa Pandemi Covid-19* memfokuskan kajiannya pada evaluasi implementasi kebijakan PJJ selama pandemi. Sementara itu, Rahmawati, Mulyono, dan Istiyati (2022) melalui artikel *Analisis Permasalahan Pelaksanaan Pembelajaran Jarak Jauh di Sekolah Dasar* mengidentifikasi berbagai kendala teknis dan pedagogis dalam pelaksanaan PJJ di tingkat sekolah dasar. Penelitian Bintarti, Darmayanti, dan Pramudibyanto (2022) yang berjudul *Efektivitas Komunikasi dan Prestasi Belajar Mahasiswa pada Pendidikan Jarak Jauh* juga menitikberatkan pembahasan pada efektivitas komunikasi pembelajaran terhadap hasil belajar dalam sistem pendidikan jarak jauh. Berdasarkan telaah terhadap penelitian-penelitian tersebut, dapat dipahami bahwa kajian mengenai PJJ masih didominasi oleh pembahasan mengenai aspek hak atas pendidikan, implementasi kebijakan, efektivitas pembelajaran, tantangan pedagogis, kesiapan teknologi, serta evaluasi penyelenggaraan PJJ. Belum ditemukan penelitian yang secara khusus mengkaji kejelasan norma pengaturan sasaran PJJ, terutama mengenai kriteria normatif peserta didik yang berhak ditetapkan sebagai sasaran layanan PJJ dalam perspektif hukum pendidikan. Dengan demikian, terdapat *research gap* yang menjadi dasar penelitian ini, yaitu menganalisis ketidakjelasan norma pengaturan sasaran PJJ dalam UU Sisdinas beserta peraturan pelaksananya, serta merumuskan rekonstruksi kriteria penetapan peserta didik sebagai sasaran layanan PJJ guna mewujudkan kepastian hukum dan ketepatan sasaran penyelenggaraan PJJ.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan penelitian ini adalah bagaimana pengaturan mengenai sasaran PJJ pada pendidikan dasar dan menengah dalam sistem hukum Indonesia dan bagaimana rekonstruksi kriteria penetapan peserta didik sebagai sasaran PJJ yang mampu memberikan kepastian hukum dan mendukung pemerataan akses pendidikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai sasaran PJJ pada pendidikan dasar dan menengah serta merumuskan konsep normatif mengenai kriteria penetapan peserta didik

sebagai sasaran PJJ sebagai rekomendasi dalam penyempurnaan regulasi pendidikan di Indonesia.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang bertujuan mengkaji norma hukum yang mengatur PJJ pada jenjang pendidikan dasar dan menengah dengan menitikberatkan pada pengaturan sasaran peserta didik sebagai penerima layanan PJJ. Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis pengaturan yang berlaku, menemukan kekosongan norma (*legal gap*) mengenai kriteria penetapan peserta didik sebagai sasaran PJJ, serta merumuskan rekonstruksi pengaturan sebagai rekomendasi dalam penyempurnaan regulasi tentang PJJ.

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur PJJ meliputi UU Sisdiknas, PP 17 Tahun 2010, dan Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep dan teori hukum yang berkaitan dengan kepastian hukum, hak atas pendidikan, pemerataan akses pendidikan, PJJ, serta rekonstruksi norma sebagai landasan dalam merumuskan konsep pengaturan yang ideal (*ius constituendum*).

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan PJJ, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, serta pendapat para ahli yang membahas hukum pendidikan, Pendidikan Jarak Jauh, teori kepastian hukum, dan hak atas pendidikan. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi lain yang memberikan penjelasan terhadap istilah dan konsep hukum yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menginventarisasi, mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan permasalahan penelitian. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran hukum untuk memperoleh argumentasi hukum mengenai pengaturan sasaran PJJ serta merumuskan rekomendasi rekonstruksi norma mengenai kriteria penetapan peserta didik sebagai sasaran layanan PJJ pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1) Pengaturan Sasaran Pendidikan Jarak Jauh pada Pendidikan Dasar dan Menengah dalam Sistem Hukum Indonesia

PJJ merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan pendidikan yang dikembangkan untuk menjamin terpenuhinya hak setiap warga negara memperoleh pendidikan. Kehadiran PJJ merupakan konsekuensi dari perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi informasi, dan komunikasi yang memungkinkan proses pembelajaran dilaksanakan tanpa kehadiran fisik antara pendidik dan peserta didik pada waktu dan tempat yang sama. Dalam konteks negara hukum, penyelenggaraan PJJ tidak hanya ditujukan untuk memberikan fleksibilitas dalam pembelajaran, tetapi juga sebagai instrumen negara dalam memperluas akses pendidikan bagi masyarakat yang mengalami hambatan mengikuti pendidikan secara tatap muka.

Landasan konstitusional penyelenggaraan PJJ berakar pada Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin hak setiap warga

negara untuk memperoleh pendidikan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa negara bertanggung jawab menyelenggarakan sistem pendidikan nasional yang mampu menjangkau seluruh warga negara tanpa membedakan kondisi geografis, sosial, ekonomi, maupun kondisi fisik. Oleh karena itu, PJJ merupakan salah satu bentuk implementasi kewajiban negara dalam memenuhi hak atas pendidikan melalui penyediaan layanan pendidikan yang lebih fleksibel dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat.

Pengaturan mengenai PJJ secara khusus diatur dalam Pasal 31 UU Sisdiknas. Ketentuan tersebut memberikan pengakuan terhadap PJJ sebagai salah satu bentuk penyelenggaraan pendidikan yang berfungsi memberikan layanan kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler. Meskipun demikian, norma tersebut hanya menjelaskan fungsi PJJ tanpa menguraikan lebih lanjut siapa yang dimaksud sebagai kelompok masyarakat yang menjadi sasaran layanan. Tidak adanya penjelasan mengenai kriteria kelompok masyarakat tersebut menyebabkan norma yang diatur masih bersifat umum dan belum memberikan pedoman operasional bagi penyelenggara pendidikan. Sebagai peraturan pelaksana, PP 17/2010 jo. PP 66/2010 mengatur berbagai aspek penyelenggaraan pendidikan, termasuk PJJ. Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah tersebut lebih diarahkan pada tata kelola penyelenggaraan pendidikan, persyaratan penyelenggara, proses pembelajaran, penjaminan mutu, dan evaluasi hasil belajar. Namun, substansi yang mengatur mengenai sasaran PJJ belum memperoleh pengaturan secara spesifik. Peraturan Pemerintah tersebut belum memberikan batasan mengenai kondisi atau karakteristik peserta didik yang dapat ditetapkan sebagai penerima layanan PJJ. Hal yang sama juga ditemukan dalam Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014. Peraturan Menteri ini memberikan pengaturan yang lebih rinci mengenai aspek teknis penyelenggaraan PJJ, mulai dari bentuk penyelenggaraan, kurikulum, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana prasarana, pembelajaran, penilaian, hingga penjaminan mutu. Namun demikian, pengaturan mengenai peserta didik hanya ditempatkan sebagai salah satu komponen penyelenggaraan PJJ tanpa menetapkan kriteria normatif mengenai siapa yang berhak memperoleh layanan tersebut. Dengan demikian, pengaturan pada tingkat peraturan menteri belum memberikan penjabaran terhadap frasa *"kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler"* sebagaimana diamanatkan dalam UU Sisdiknas.

Analisis terhadap ketiga peraturan tersebut menunjukkan bahwa terdapat kesinambungan pengaturan mengenai eksistensi dan mekanisme penyelenggaraan PJJ, tetapi belum terdapat sinkronisasi substansi mengenai sasaran layanan PJJ. Pada tingkat undang-undang hanya ditentukan fungsi PJJ, sedangkan pada tingkat peraturan pelaksana perhatian lebih banyak diarahkan pada aspek administratif dan teknis penyelenggaraan. Akibatnya, aspek mengenai sasaran layanan belum memperoleh pengaturan yang memadai. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa regulasi PJJ masih berorientasi pada bagaimana PJJ diselenggarakan, bukan kepada siapa layanan PJJ diberikan. Dari perspektif hukum, kejelasan mengenai sasaran pengaturan merupakan salah satu unsur penting dalam pembentukan norma. Penentuan sasaran yang jelas akan menjadi dasar bagi penyelenggara pendidikan dalam menetapkan peserta didik yang berhak memperoleh layanan PJJ sekaligus menjadi instrumen untuk menjamin keseragaman penerapan kebijakan di seluruh wilayah Indonesia. Sebaliknya, apabila norma hanya memberikan rumusan yang bersifat umum tanpa disertai parameter yang dapat diukur, maka implementasi kebijakan akan sangat bergantung pada penafsiran masing-masing penyelenggara pendidikan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai sasaran PJJ masih memerlukan penyempurnaan agar tujuan penyelenggaraan PJJ sebagai instrumen pemerataan akses pendidikan dapat diwujudkan secara efektif serta memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang berkepentingan.

2) Ketidakjelasan Norma Pengaturan Sasaran Pendidikan Jarak Jauh dan Implikasinya terhadap Ketepatan Sasaran Layanan

Pengaturan mengenai PJJ dalam sistem hukum Indonesia pada dasarnya telah memberikan landasan hukum bagi penyelenggaraan layanan pendidikan yang fleksibel. Namun demikian, hasil analisis terhadap UU Sisdiknas, PP 17/2010 jo. PP 66/2010, serta Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014 menunjukkan bahwa pengaturan tersebut belum memberikan rumusan norma yang jelas mengenai sasaran peserta didik yang berhak mengikuti Pendidikan Jarak Jauh. Persoalan yang ditemukan bukan terletak pada tidak adanya pengaturan mengenai PJJ, melainkan pada ketidakjelasan norma (vague norm) mengenai kriteria peserta didik yang dimaksud dengan *"kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler"*. Frasa tersebut bersifat umum dan tidak disertai indikator maupun persyaratan yang dapat digunakan sebagai dasar penetapan peserta didik. Akibatnya, norma tersebut membuka ruang interpretasi yang berbeda bagi pemerintah daerah maupun satuan pendidikan dalam menentukan peserta didik yang dapat mengikuti PJJ.

Dalam perspektif teori kepastian hukum, suatu norma harus dirumuskan secara jelas sehingga mampu memberikan pedoman yang pasti bagi para pelaksana hukum. Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan utama hukum karena hukum harus mampu memberikan kejelasan mengenai hak, kewajiban, dan batasan bagi setiap subjek hukum. Sejalan dengan itu, Jan Michiel Otto menyatakan bahwa kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila norma dirumuskan secara jelas, konsisten, dan dapat diterapkan secara seragam oleh seluruh lembaga yang berwenang (Otto, 2003). Dengan demikian, norma yang masih bersifat umum dan tidak memberikan parameter yang terukur berpotensi mengurangi kepastian hukum dalam implementasinya.

Ketidakjelasan norma mengenai sasaran PJJ juga bertentangan dengan asas kejelasan rumusan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Asas tersebut menghendaki agar setiap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan disusun dengan sistematika yang jelas, menggunakan istilah yang tepat, serta tidak menimbulkan multitafsir. Dalam konteks pengaturan PJJ, frasa *"kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler"* belum memenuhi asas tersebut karena tidak menjelaskan kondisi, persyaratan, maupun mekanisme penetapan kelompok sasaran.

Ketidakjelasan norma tersebut memiliki implikasi yang nyata terhadap penyelenggaraan PJJ. Tanpa adanya kriteria yang objektif, setiap penyelenggara pendidikan berpotensi menetapkan persyaratan yang berbeda dalam menerima peserta didik PJJ. Perbedaan tersebut dapat menimbulkan ketidakkonsistenan penerapan kebijakan di berbagai daerah serta mengurangi keseragaman pelayanan publik di bidang pendidikan. Lebih jauh lagi, tidak adanya batasan normatif berpotensi menyebabkan ketidaktepatan sasaran dalam penyelenggaraan PJJ. Layanan yang pada dasarnya dirancang untuk menjangkau peserta didik yang mengalami hambatan geografis, kondisi kesehatan, disabilitas, keadaan darurat, atau kondisi lain yang menghalangi mereka mengikuti pembelajaran tatap muka secara reguler, dapat dimanfaatkan oleh peserta didik yang sebenarnya masih memiliki akses terhadap pembelajaran tatap muka. Kondisi demikian berpotensi mengurangi efektivitas PJJ sebagai instrumen pemerataan akses pendidikan dan dapat menggeser tujuan pembentukannya. Di sisi lain, peserta didik yang benar-benar membutuhkan layanan PJJ justru berpotensi tidak memperoleh prioritas apabila tidak terdapat ukuran yang seragam dalam proses penetapan sasaran. Hal ini menunjukkan bahwa ketidakjelasan norma tidak hanya berdampak pada aspek kepastian hukum, tetapi

juga pada pemenuhan prinsip keadilan, efektivitas kebijakan, dan perlindungan hak atas pendidikan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai sasaran PJJ perlu dirumuskan secara lebih jelas melalui penetapan kriteria yang objektif, terukur, dan dapat diterapkan secara nasional agar penyelenggaraan PJJ tetap sesuai dengan tujuan pembentukannya sebagai instrumen perluasan akses pendidikan bagi peserta didik yang benar-benar membutuhkan layanan tersebut.

3) Rekonstruksi Kriteria Penetapan Peserta Didik sebagai Sasaran Pendidikan Jarak Jauh

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur PJJ menunjukkan bahwa regulasi yang berlaku telah memberikan dasar hukum bagi penyelenggaraan PJJ sebagai salah satu bentuk layanan pendidikan dalam sistem pendidikan nasional. Namun demikian, pengaturan tersebut belum memberikan pedoman normatif mengenai kriteria peserta didik yang dapat ditetapkan sebagai sasaran layanan PJJ. Akibatnya, penentuan peserta didik yang mengikuti PJJ berpotensi bergantung pada kebijakan masing-masing penyelenggara pendidikan sehingga membuka ruang terjadinya perbedaan interpretasi dan penerapan di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi pengaturan yang mampu memberikan kepastian hukum melalui perumusan kriteria penetapan peserta didik yang jelas, objektif, dan dapat diterapkan secara konsisten.

Rekonstruksi pengaturan mengenai sasaran PJJ harus berangkat dari tujuan penyelenggaraan PJJ sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UU Sisdiknas. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa PJJ merupakan bentuk layanan pendidikan yang diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler. Dengan demikian, PJJ bukan merupakan pengganti pendidikan reguler ataupun pilihan pembelajaran yang dapat dimanfaatkan oleh setiap peserta didik, melainkan layanan pendidikan yang diberikan kepada peserta didik yang secara nyata mengalami hambatan dalam memperoleh layanan pendidikan secara konvensional.

Dari sisi filosofis, rekonstruksi pengaturan sasaran PJJ merupakan perwujudan tanggung jawab negara dalam memenuhi hak konstitusional warga negara atas pendidikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak atas pendidikan tidak hanya dimaknai sebagai hak untuk memperoleh pendidikan, tetapi juga hak untuk memperoleh layanan pendidikan yang sesuai dengan kondisi, kebutuhan, dan karakteristik peserta didik. Oleh karena itu, penyelenggaraan PJJ harus diarahkan untuk menjamin akses pendidikan bagi peserta didik yang benar-benar mengalami hambatan mengikuti pembelajaran tatap muka sehingga prinsip keadilan dan pemerataan akses pendidikan dapat terwujud.

Dari aspek yuridis, rekonstruksi norma diperlukan untuk memenuhi asas kepastian hukum dan asas kejelasan rumusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka sebagaimana diatur dalam UU Sisdiknas masih memerlukan pengaturan lebih lanjut agar memiliki ukuran yang jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Pengaturan yang lebih rinci mengenai sasaran PJJ akan memberikan pedoman yang seragam bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan satuan pendidikan dalam menetapkan peserta didik yang berhak memperoleh layanan PJJ. Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan pelaksana memiliki fungsi untuk mengoperasionalkan norma yang bersifat umum dalam undang-undang menjadi ketentuan yang lebih teknis, jelas, dan implementatif. Oleh karena itu, Peraturan Menteri tidak cukup hanya mengatur tata cara penyelenggaraan PJJ, tetapi juga perlu menetapkan kriteria normatif mengenai sasaran peserta didik yang berhak memperoleh layanan tersebut. Kriteria tersebut harus dirumuskan secara objektif, terukur, dan dapat diverifikasi sehingga menjadi pedoman yang seragam bagi pemerintah daerah, satuan pendidikan, dan masyarakat.

Ketentuan Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional hanya menetapkan bahwa PJJ diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler. Rumusan tersebut merupakan norma yang bersifat umum sehingga memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan pelaksana. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menegaskan adanya kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, peraturan pelaksana berfungsi mengoperasionalkan norma undang-undang agar dapat diterapkan secara efektif melalui pengaturan yang lebih rinci, jelas, dan implementatif.

Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa peraturan pelaksana dibentuk untuk menjabarkan ketentuan yang telah didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga norma yang masih bersifat umum dapat dilaksanakan secara operasional. Senada dengan itu, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa delegasi pengaturan bukan sekadar memberikan kewenangan membentuk peraturan, melainkan juga mewajibkan pembentuk peraturan pelaksana untuk merumuskan norma yang mampu memberikan kepastian hukum bagi pelaksana dan masyarakat. Oleh karena itu, Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014 seharusnya tidak hanya mengatur aspek teknis penyelenggaraan PJJ, tetapi juga menjelaskan secara eksplisit kriteria peserta didik yang berhak mengikuti PJJ, indikator yang digunakan, serta mekanisme penetapannya agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

Ketiadaan pengaturan mengenai kriteria peserta didik dalam Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014 menyebabkan frasa "tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler" menjadi norma yang multitafsir. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakseragaman kebijakan antarpenyelenggara pendidikan dan mengurangi kepastian hukum dalam pelaksanaan PJJ. Oleh karena itu, peraturan pelaksana perlu direkonstruksi dengan mengatur secara tegas kriteria peserta didik berdasarkan kondisi objektif yang menjadi hambatan mengikuti pembelajaran tatap muka, seperti faktor geografis, kesehatan, disabilitas, kondisi sosial ekonomi, mobilitas, keadaan darurat, maupun kondisi khusus lainnya yang ditetapkan berdasarkan hasil asesmen. Pengaturan yang lebih komprehensif tersebut akan menjadikan peraturan pelaksana benar-benar menjalankan fungsinya sebagai instrumen operasionalisasi norma undang-undang sekaligus menjamin perlindungan hak atas pendidikan secara adil, seragam, dan berkepastian hukum.

Dari aspek sosiologis, kebutuhan terhadap PJJ terus berkembang seiring dengan dinamika masyarakat dan kemajuan teknologi. Hambatan peserta didik dalam mengikuti pendidikan tidak lagi hanya disebabkan oleh kondisi geografis, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor kesehatan, disabilitas, keadaan darurat, mobilitas keluarga, maupun kondisi lain yang mengakibatkan peserta didik tidak dapat mengikuti pembelajaran tatap muka secara berkesinambungan. Oleh sebab itu, pengaturan sasaran PJJ perlu mengakomodasi berbagai kondisi tersebut agar penyelenggaraan PJJ tetap adaptif terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat tanpa mengabaikan tujuan utamanya sebagai instrumen pemerataan akses pendidikan.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, penelitian ini menawarkan rekonstruksi norma penetapan peserta didik sebagai sasaran PJJ pada peraturan pelaksana Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014 yang disusun berdasarkan kebutuhan nyata peserta didik terhadap layanan PJJ. Sebagai bentuk rekonstruksi norma, penelitian ini mengusulkan rumusan ketentuan sebagai berikut:

Pasal X

(1) Pendidikan Jarak Jauh diselenggarakan bagi peserta didik yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka berdasarkan kriteria yang ditetapkan.
(2) Peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. peserta didik yang mengalami hambatan geografis;
    b. peserta didik yang memiliki kondisi kesehatan tertentu;
    c. peserta didik penyandang disabilitas yang memerlukan layanan PJJ berdasarkan hasil asesmen;
    d. peserta didik yang terdampak keadaan darurat atau bencana;
    e. peserta didik yang mengalami perpindahan domisili karena alasan yang sah; dan/atau
    f. peserta didik lain yang berdasarkan hasil asesmen dinyatakan memerlukan layanan Pendidikan Jarak Jauh.
(3) Penetapan peserta didik sebagai sasaran Pendidikan Jarak Jauh dilakukan berdasarkan hasil asesmen oleh satuan pendidikan sesuai pedoman yang ditetapkan oleh Menteri.

Rumusan tersebut diharapkan mampu memberikan kepastian hukum bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan penyelenggara pendidikan dalam menetapkan sasaran PJJ. Di samping itu, adanya kriteria yang jelas akan mengurangi perbedaan interpretasi dalam pelaksanaan PJJ serta memastikan bahwa layanan tersebut benar-benar diberikan kepada peserta didik yang memiliki kebutuhan nyata terhadap pembelajaran jarak jauh. Dengan demikian, PJJ tetap berfungsi sebagai instrumen pemerataan akses pendidikan tanpa mengabaikan prinsip efektivitas, akuntabilitas, dan keadilan dalam penyelenggaraan pendidikan.

Selain penetapan kriteria, penelitian ini juga mengusulkan adanya mekanisme penetapan sasaran PJJ yang dilakukan melalui proses asesmen oleh satuan pendidikan dengan melibatkan orang tua atau wali peserta didik dan didukung bukti administratif sesuai dengan kondisi yang melatarbelakanginya. Mekanisme tersebut penting untuk memastikan bahwa penetapan peserta didik sebagai sasaran PJJ dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel sehingga dapat mencegah penyalahgunaan layanan PJJ oleh peserta didik yang sebenarnya masih memiliki akses terhadap pembelajaran tatap muka secara reguler.

Berdasarkan rekonstruksi tersebut, penelitian ini mengusulkan agar pengaturan mengenai sasaran PJJ dimuat secara eksplisit dalam peraturan pelaksana yakni Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014 melalui ketentuan yang mengatur kriteria peserta didik, mekanisme penetapan, serta kewenangan penyelenggara pendidikan dalam melakukan asesmen. Pengaturan tersebut diharapkan mampu memberikan kepastian hukum, menciptakan keseragaman dalam penerapan kebijakan PJJ di seluruh Indonesia, serta memastikan bahwa layanan PJJ benar-benar diberikan kepada peserta didik yang membutuhkan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pemerataan akses dan perlindungan hak atas pendidikan**.**

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pengaturan mengenai sasaran PJJ pada jenjang pendidikan dasar dan menengah belum memberikan kepastian hukum mengenai peserta didik yang berhak memperoleh layanan PJJ. Pasal 31 ayat (2) UU Sisdiknas hanya menyebutkan bahwa PJJ ditujukan bagi kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler, tanpa menetapkan kriteria yang jelas. Ketidakjelasan norma tersebut juga tidak dielaborasi dalam PP 17 Tahun 2010 dan Permendikbud Nomor 119 Tahun 2014. Akibatnya, penetapan sasaran PJJ berpotensi dilakukan berdasarkan penafsiran masing-masing penyelenggara pendidikan,

sehingga menimbulkan ketidakkonsistenan penerapan dan risiko ketidaktepatan sasaran layanan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan rekonstruksi pengaturan yang secara eksplisit mengatur kriteria peserta didik sebagai sasaran PJJ beserta mekanisme penetapannya. Kriteria tersebut harus didasarkan pada kondisi objektif peserta didik, seperti hambatan geografis, kondisi kesehatan, disabilitas, keadaan darurat, mobilitas, atau kondisi lain yang menghalangi peserta didik mengikuti pembelajaran tatap muka secara reguler. Pengaturan tersebut akan memperkuat kepastian hukum, menjamin ketepatan sasaran layanan, dan memastikan bahwa PJJ tetap berfungsi sebagai instrumen pemerataan akses pendidikan.

Keterbatasan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang dibatasi pada analisis terhadap pengaturan sasaran PJJ dalam peraturan perundang-undangan. Fokus penelitian diarahkan pada identifikasi ketidakjelasan norma serta perumusan rekonstruksi pengaturan mengenai kriteria penetapan peserta didik sebagai sasaran PJJ, sehingga tidak mencakup kajian mengenai implementasi maupun efektivitas penerapan norma tersebut dalam praktik penyelenggaraan pendidikan. Rekonstruksi pengaturan yang dihasilkan dalam penelitian ini masih bersifat preskriptif (*ius constituendum*) dan diharapkan dapat menjadi landasan akademik dalam penyempurnaan regulasi mengenai sasaran PJJ guna mewujudkan kepastian hukum, ketepatan sasaran layanan, dan pemerataan akses pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Saran

Pemerintah perlu menyempurnakan pengaturan mengenai PJJ dengan merumuskan secara tegas kriteria peserta didik yang dapat ditetapkan sebagai sasaran PJJ dalam peraturan pelaksana UU Sisdiknas. Selain itu, perlu diatur mekanisme penetapan peserta didik melalui asesmen yang objektif, terukur, dan akuntabel agar penyelenggaraan PJJ tidak bergantung pada penafsiran masing-masing penyelenggara pendidikan. Penelitian ini juga merekomendasikan agar konsep rekonstruksi kriteria dan mekanisme penetapan sasaran PJJ dijadikan sebagai materi muatan dalam penyusunan atau penyempurnaan regulasi mengenai PJJ pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Dengan demikian, regulasi PJJ tidak hanya mengatur aspek penyelenggaraan, tetapi juga menjamin bahwa layanan diberikan kepada peserta didik yang benar-benar membutuhkan sesuai tujuan pembentukannya.

Kontribusi Author

Penulis merupakan kontributor tunggal dalam penelitian ini yang bertanggung jawab terhadap seluruh tahapan penelitian, meliputi perumusan ide penelitian, penyusunan desain penelitian, pengumpulan dan analisis bahan hukum, penyusunan rekonstruksi norma, penulisan naskah, serta penyuntingan akhir artikel.

REFERENSI

Arrista Trimaya. (2020). *Analisis Yuridis Pelaksanaan Pembelajaran Jarak Jauh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, 8(2), 213–235. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan Vol. 8 No. 2 (2020) – Artikel Arrista Trimaya.

Asshiddiqie, J. (2011). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Attamimi, A. Hamid S. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia.

Bintarti, A., Darmayanti, T., & Pramudibyanto, H. (2022). *Efektivitas Komunikasi dan Prestasi Belajar Mahasiswa pada Pendidikan Jarak Jauh (Kasus di Unit Program Belajar Jarak Jauh Jakarta)*. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, 14(70). https://doi.org/10.24832/jpnk.v14i70.3230

Claudia, C. (2022). *Evaluasi Kebijakan dalam Pelaksanaan Pembelajaran Jarak Jauh di Indonesia Selama Masa Pandemi Covid-19*. El-Idare: Journal of Islamic Education Management, 8(1), 63–73. https://doi.org/10.19109/elidare.v8i1.9954

Gunawan, B. (2020). Analisis yuridis pendidikan jarak jauh dalam perspektif hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 pada masa pandemi Covid-19 di Indonesia. *Jurnal HAM, 11*(3), 387–404. https://doi.org/10.30641/ham.2020.11.387-404

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Indrati, M. F. (2020). *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Otto, J. M. (2003). *Rule of Law: Concepts, Theory and Practice*. Leiden: Leiden University Press.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 119 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Radbruch, G. (1950). *Legal Philosophy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Rahmawati, S., Mulyono, H., & Istiyati, S. (2022). *Analisis Permasalahan Pelaksanaan* Pembelajaran *Jarak Jauh di Sekolah Dasar*. JPI (Jurnal Pendidikan Indonesia): Jurnal Ilmiah Pendidikan, 8(2). https://doi.org/10.20961/jpiuns.v8i2.63740

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2019). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Zuhairi, A., & Aprijani, D. A. (2009). *Legal Foundations, Pedagogical Challenges, and* Technological *Constraints of Distance Education in Indonesia*. Turkish Online Journal of Distance Education, 10(3), 178–192. https://dergipark.org.tr/en/pub/tojde/article/176445.