

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan upaya yang terorganisir, berencana dan berlangsung terus menerus yang diarahkan dalam membina manusia/anak didik menjadi insan paripurna, dewasa dan berbudaya (*civilized*). Sektor pendidikan juga salah satu faktor penentu keberhasilan pembangunan nasional, dimana pendidikan yang bermutu dalam pembangunan sebuah bangsa adalah suatu keniscayaan yang dapat melahirkan sumber daya manusia (SDM) berkualitas dan berdaya saing sebagai salah satu *row* input proses pembangunan. Tanpa tidak mungkin tujuan pembangunan sebuah bangsa dapat terwujud dengan baik.

Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003 menggariskan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Adapun Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Barometer kemajuan suatu bangsa tak hanya diukur dari tingkat pertumbuhan ekonomi saja melainkan dapat dilihat dari Pengembangan ilmu

pengetahuan dan teknologi juga menjadi parameter utama kemajuan dan kemakmuran suatu bangsa. Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang ada dalam sektor pendidikan tidak terlepas dari sistem pendidikan yang dilaksanakan. Sistem pendidikan menjadi salah satu agenda yang dilaksanakan oleh pemerintah guna mewujudkan keberhasilan pembangunan. Pemerintah Kota atau Daerah sebagai komponen pelaksana penyelenggaraan pendidikan memiliki tugas maupun wewenang untuk meregulasikan aturan pendidikan yang relevan dan efektif bagi warga masyarakat dalam hal ini para peserta didik.

Sistem pendidikan yang dirancang oleh pemerintah tentu tidak terlepas dari era otonomi daerah saat ini. Dalam konteks otonomi daerah, pelimpahan wewenang pengelolaan pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah digagas dan diawali dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, berisi tentang penyerahan sejumlah wewenang yang semula menjadi urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, termasuk di dalamnya pengelolaan bidang pendidikan. Pengaturan otonomi daerah dalam bidang pendidikan secara tegas dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang mengatur tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan provinsi. Semua urusan pendidikan di luar kewenangan pemerintah pusat dan provinsi tersebut sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah Kabupaten/Kota.

Pada era reformasi dan otonomi daerah pemimpin daerah harus lebih peka terhadap persolan-persoalan yang dihadapi oleh daerah dan

masyarakatnya. Keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan yang ingin diraih tergantung pada kepemimpinan, yaitu apakah kepemimpinan tersebut mampu menggerakkan semua sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dana, dan waktu secara efektif dan efisien. Seorang pemimpin dituntut berbagai keahlian dan inovasi dalam melaksanakan kebijakan. Pemimpin yang efektif harus mengetahui bagaimana membangkitkan inspirasi dan berelasi dengan para pengikutnya, tugas utama pemimpin adalah tidak hanya terbatas pada kemampuannya dalam melaksanakan program-program saja, tetapi lebih dari itu yaitu seorang pemimpin harus mampu melibatkan seluruh lapisan masyarakat untuk ikut berperan aktif sehingga mereka mampu memberikan kontribusi dalam mencapai tujuan. Selain itu seorang pemimpin harus dapat dipercaya (*trust*), sehingga pelaksanaan otonomi daerah dapat berhasil dengan baik antara visi, misi, dan tujuan yang hendak dicapai untuk memberikan pelayanan publik. Pemerintah Daerah dalam hal ini Provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat dan pemimpin dari setiap daerah yang dinaungi menjadi sosok pemimpin dalam pelaksanaan otonomi daerah yang ditujukan guna melakukan pelayanan kepada masyarakat dan urusan rumah tangga di wilayahnya masing-masing.

Pemerintah daerah yang berkomitme menjadi penentu keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Upaya komitmen tersebut dapat dilihat dari berbagai bentuk perhatian pemerintah daerah terhadap segala kebijakan yang diterapkan di daerahnya masing-masing. Tidak terkecuali pada sektor pendidikan yang mana komitmen pemerintah daerah untuk meningkatkan

kualitas pendidikan dapat berupa peningkatan fasilitas sarana dan prasarana, kualitas pengajar, dan kurikulum.

Tidak semua daerah memiliki kemampuan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang sama. Ada daerah yang memiliki sumber daya yang cukup untuk segera merealisasi otonomi dalam semua komponen, termasuk dalam bidang pendidikan. Upaya-upaya yang dilakukan secara terencana dapat memberi peluang dan kewenangan pada Pemerintah Daerah dan sekolah untuk lebih otonom dalam mengembangkan dan mengoperasionalkan sistem pendidikan di sekolah sesuai dengan potensi yang ada di daerah atau di sekolah masing-masing. Beberapa pola partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan yang dipengaruhi oleh mindset masyarakat yang terbentuk sejak lama dilingkungan kehidupan masyarakat. Hal tersebut juga dapat berpengaruh besar terhadap keberhasilan penyelenggaraan segala bentuk sistem pendidikan yang diterapkan oleh pemerintah baik Pusat maupun pemerintah Daerah. Maka perlu adanya peran pemerintah sebagai pelaksana kebijakan terutama pada sistem pendidikan yang berkewajiban mengubah dan membentuk pola pemikiran masyarakat terhadap pendidikan yang jauh lebih baik. Pemerintah daerah yang telah melaksanakan otonomi daerah ini berkewajiban mengurus warga daerahnya sendiri dengan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan, tidak terlebih pada sektor pendidikan. Pemerintah Daerah dituntut harus mampu menyelenggarakan pendidikan dengan sistem yang tidak merugikan baik bagi pemerintah maupun masyarakat itu sendiri.

Untuk mengurus segala kewajiban tersebut Pemerintah perlu terlebih dahulu melihat bagaimana kondisi yang ada ditengah-tengah masyarakat, tidak terlebih pada kondisi atau masalah yang ada di sektor pendidikan. Kondisi Pendidikan yang ada di Indonesia sangat beragam dari perolehan prestasi hingga problem dalam pendidikan, yang menuntut pemerintah untuk membuat gerakan cepat menanggapi masalah yang ada pada sektor pendidikan

Sistem pendidikan menjadi kewajiban yang dilaksanakan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam rangka mewujudkan kualitas pendidikan yang merata baik dari segi fasilitas sekolah, pengajar atau guru hingga kualitas pelajar atau siswa. Sistem pendidikan juga menjadi penentu pembangunan nasional, sistem pendidikan dapat dimulai dari penerimaan peserta didik baru bagi siswa yang hendak memilih sekolah-sekolah dengan ketentuan yang telah ditetapkan pemerintah. Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan membuat regulasi baru yang tertuang dalam Permendikbud Nomor 51 tahun 2018 tentang PPDB. Dalam regulasi itu ditegaskan kembali, kriteria utama dalam penerimaan siswa adalah jarak antara rumah dengan sekolah. Ketentuan seleksi PPDB berbasis zonasi tersebut berlaku mulai dari Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, atau Bentuk lain yang sederajat.

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) terutama pada Sekolah Menengah Atas Negeri di Provinsi Jawa Timur menerapkan sistem zonasi. Sistem zonasi tersebut diterapkan untuk tidak munculnya dikotomi sekolah favorit antar sekolah di setiap kabupaten/kota, menjamin layanan akses bagi

siswa, kemudian mendekatkan lingkungan sekolah dengan lingkungan keluarga, kemudian sistem zonasi juga menghilangkan diskriminasi di sekolah. Berkaitan dengan amanat peraturan perundang-undangan Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, setiap sekolah menengah atas yang merupakan salah satu bagian dari pendidikan menengah harus melaksanakan penerimaan peserta didik baru secara objektif, transparan, akuntabel, dan tidak diskriminatif. Selain itu, sistem zonasi ini dinilai dapat meningkatkan prasarana sekolah ataupun peningkatan tenaga pendidikan. Untuk membantu sekolah melaksanakan penerimaan peserta didik baru dengan baik sesuai dengan amanat berbagai peraturan tersebut, perlu dibuat panduan penerimaan peserta didik baru sekolah menengah atas. Salah satu tujuan dari penerapan sistem zonasi sekolah dalam PPDB ini yaitu mengupayakan pemerataan layanan dan mutu pendidikan bagi anak-anak usia sekolah. Hal ini berkaitan dengan berita dibawah ini:

JAKARTA, KOMPAS.com – Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) Muhadjir Effendy mengatakan, mulai tahun ajaran 2019/2020 sistem Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) akan berubah. Perubahan sistem PPDB ini merupakan penerapan dari sistem zonasi sekolah. Nantinya sistem zonasi ini yang membantu memetakan para siswa menuju jenjang pendidikan selanjutnya. “Dengan penerapan zonasi baru ini, maka tidak ada lagi penerimaan siswa baru menjelang tahun ajaran baru,” kata Muhadjir. Menurut dia, dengan penerapan sistem zonasi ini proses penerimaan siswa baru sudah mulai dilakukan sejak awal tahun. Bukan lagi menjelang pergantian tahun ajaran seperti sebelumnya. Oleh karena itu, sejak awal tahun para siswa sudah didata dan dikelompokan dalam zonasi yang ditentukan berdasarkan akses pelajar dengan sekolah. Bukan lagi berdasarkan administrasi pemerintah. Para siswa nantinya akan diarahkan untuk masuk ke sekolah yang paling dekat aksesnya. Selanjutnya, daya dukung sekolah seperti sarana prasarana akan didata untuk pemerataan. Tujuannya, supaya sekolah yang masih kekurangan ruang kelas bisa mendapat bantuan untuk menjamin ketersediaan daya tampung. “Nanti dilihat di satu zona mana yang belum lengkap. Setelah itu, diafirmasi dulu, baik melalui anggaran pusat di Kemendikbud atau Dana Alokasi Umum (DAU) serta Dana Alokasi Khusus

(DAK) serta APBD,” kata Muhadjir. Mendikbud mengatakan itu pada pembukaan Rapat Koordinasi Pengembangan Zonasi dalam Rangka Pemerataan Kualitas Pendidikan Tahun 2018 Region II Jakarta, di Golden Boutique Hotel Angkasa, Jakarta Pusat, Senin (17/9/2018). Tidak hanya sarana prasarana, guru akan pula didata untuk pemerataan. Dengan sistem zonasi yang baru, Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS) memiliki peran penting. Untuk itu, disiapkan pedoman yang akan memaksimalkan peran MKKS ini. Pasalnya, MKKS bersama Kepala Dinas Pendidikan nanti akan mengalokasi dan mendistribusi siswa di masing-masing zona. Berdasarkan pemetaan Kemendikbud, saat ini ada 1900 zona. Namun, jumlahnya masih bisa bertambah atau bahkan berkurang sesuai dengan data di lapangan. Rapat koordinasi yang dilaksanakan kali ini pun bertujuan untuk mematangkan sistem zonasi. Dengan demikian, semua masalah pendidikan mulai dari tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, hingga integrasi antara pendidikan formal dan non formal diselesaikan dengan pendekatan zonasi. <https://edukasi.kompas.com/read/2018/09/18/14000351/mulai-tahun-2019-kemendikbud-ubah-sistem-penerimaan-siswa-baru>. (diakses tanggal 21 Februari 2109)

Kota Surabaya yang sejauh ini menjadi Kota dengan sistem pendidikan terbaik, bukan hanya di tingkat Provinsi Jawa Timur namun hingga tingkat Nasional. Hal tersebut tentu berkaitan erat terobosan yang telah dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam hal pendidikan yakni salah satunya tidak terlepas dari sistem Pendidikan, penerimaan siswa baru yang didukung oleh kontribusi pemerintah melalui penganggaran APBD yang lebih dari 20 persen untuk sektor pendidikannya. Hal tersebut berkaitan dengan berita dibawah ini:

Surabaya (beritajatim.com)--Sistem pendidikan jenjang dasar dan menengah di Kota Surabaya memang seringkali dianggap layak untuk menjadi percontohan. Bukan hanya bagi sekitar Jawa Timur saja, melainkan juga tingkat nasional. Pada kunjungannya ke Kota Surabaya, Direktur Pembinaan SMP Kemendikbud Supriyono mengungkapkan bahwa dia sangat mengapresiasi Pemkot Surabaya dalam kaitan sistem pendidikan. Ia juga membeberkan bahwa banyak wilayah lain di Indonesia yang menyampaikan kepadanya untuk bisa mengadopsi sistem tersebut. “Karena sistem pendidikan di Surabaya ini sangat bagus, maka daerah-daerah lain menanyakan kepada saya bagaimana caranya supaya sistem pendidikan di Surabaya bisa diadopsi oleh daerah-daerah lain,” kata Supriyono. “Apakah harus bentuk kerjasama atau bagaimana syaratnya,” tanyanya kepada Wali Kota Surabaya Tri

Rismaharini. Menanggapi hal tersebut, Wali Kota Risma pun tanpa pikir panjang mengaku siap memberikan semua sistem yang telah diterapkan di Kota Surabaya apabila ingin diterapkan di daerah lain. Bahkan, apabila ada yang tertarik, dia bersama jajarannya akan menyiapkan copi sistemnya itu. "Pada prinsipnya kami tidak pernah keberatan dan kami persilakan apabila ada yang ingin mengadopsi sistem pendidikan di Surabaya," tegasnya. Pada kunjungan tersebut, Sutan Adil juga mengaku merasa terkagum-kagum dengan berbagai terobosan yang telah dilakukan Pemkot Surabaya. Dia pun tak menyangka bahwa Kota Surabaya sudah mengalokasikan APBD lebih dari 20 persen untuk sektor pendidikan.

<https://kumparan.com/beritajatim/sistem-pendidikan-dasar-dan-menengah-di-surabaya-terbaik-di-indonesia> (diakses tanggal 21 februari 2019)

Di Kota Surabaya terdapat Sistem kawasan yang telah diterapkan sejak tahun 2012, sistem sekolah kawasan sendiri memang tidak jauh berbeda dengan sistem zonasi namun sistem kawasan belum menggunakan PPDB online yang saat ini sistem zonasi PPDB telah menggunakan mekanisme online dan semi online. Sebelum diterapkannya sistem zonasi ini dilakukan dengan menggunakan nilai tertinggi yang berasal dari nilai evaluasi belajar murni (NEM). Hal ini mengakibatkan munculnya istilah sekolah favorit. Istilah inilah yang membuat para siswa baru berlomba-lomba untuk dapat masuk di sekolah yang dicap favorit tersebut sehingga berdampak negatif bagi sekolah-sekolah yang kurang favorit akibat rendahnya siswa baru yang mendaftar dan akhirnya menjadi kekurangan murid. Prinsip perbedaan sekolah kawasan dan zonasi terletak pada sistem kawasan lebih mementingkan capaian prestasi siswa di bidang akademik, sedangkan sistem zonasi sendiri lebih menekankan jarak radius rumah calon siswa dengan sekolah yang akan dituju, dimana Pemerintah Kota Surabaya hanya perlu melakukan evaluasi yang lebih baik ditahun-tahun berikutnya. Mekanisme itu secara bertahap dapat

menghilangkan adanya sekolah favorit. Sebab, input siswa yang diterima sudah merata di setiap wilayah. Hal ini berkaitan dengan berita dibawah ini :

KOMPAS.com - Sejak tahun 2017, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) mengeluarkan kebijakan zonasi dalam sistem penerimaan peserta didik baru (PPDB). Mengapa zonasi? Dikutip dari laman resmi berita Kemendikbud, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) Muhadjir Effendy mengatakan, melalui zonasi pemerintah ingin melakukan reformasi sekolah secara menyeluruh. “Target kita bukan hanya pemerataan akses pada layanan pendidikan saja, tetapi juga pemerataan kualitas pendidikan,” ujar Mendikbud dalam kegiatan Sosialisasi Peraturan/Kebijakan Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah Tahun 2018 (30/5/2018). Zonasi merupakan salah satu strategi percepatan pemerataan pendidikan yang berkualitas, tambahnya. Menurut Mendikbud, kebijakan zonasi diambil sebagai respons atas terjadinya “kasta” dalam sistem pendidikan yang selama ini ada karena dilakukannya seleksi kualitas calon peserta didik dalam penerimaan peserta didik baru. “Tidak boleh ada favoritisme. Pola pikir 'kastanisasi' dan 'favoritisme' dalam pendidikan semacam itu harus kita ubah. Seleksi dalam zonasi dibolehkan hanya untuk penempatan (placement),” katanya.

<https://edukasi.kompas.com/read/2018/06/05/22040311/ini-alasan-kemendikbud-jalankan-sistem-zonasi>. (diakses tanggal 12 februari 2019)

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan di latar belakang dengan berbagai fenomena dan ulasan maupun teori dan aturan maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Implementasi Kebijakan Penetapan Zonasi Sekolah Menengah Atas Negeri Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Wilayah Sidoarjo (Kabupaten Sidoarjo – Kota Surabaya)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian yaitu **“Bagaimana Implementasi Kebijakan Penetapan Zonasi Sekolah Menengah Atas Negeri di Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Wilayah Sidoarjo (Kabupaten Sidoarjo – Kota Surabaya)”?**

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah **untuk mendeskripsikan, menganalisa Implementasi Kebijakan Penetapan Zonasi Sekolah Menengah Atas Negeri Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Wilayah Sidoarjo (Kabupaten Sidoarjo – Kota Surabaya).**

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini dapat berguna untuk penunjang pendidikan dan sebagai bahan pembanding bagi peneliti lainnya dalam melakukan penelitian sejenis di masa yang akan datang, serta sebagai acuan akademik dalam mengembangkan ilmu pengetahuan.

2. Bagi Mahasiswa

a. Dapat memperdalam pengetahuan tentang Implementasi Kebijakan Penetapan Zonasi Sekolah Menengah Atas Negeri di Implementasi Kebijakan Penetapan Zonasi Sekolah Menengah Atas Negeri Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Wilayah Sidoarjo (Kabupaten Sidoarjo – Kota Surabaya).

b. Dapat menerapkan teori atau pengetahuan yang diperoleh dibangku perkuliahan program studi Ilmu Administrasi Negara.

3. Bagi Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Wilayah Sidoarjo (Kabupaten Sidoarjo – Kota Surabaya)

Diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam mengatasi masalah yang terjadi dan juga untuk membantu pemahaman lebih kepada Cabang Dinas Pendidikan Provinsi

Jawa Timur Wilayah Sidoarjo (Kabupaten Sidoarjo – Kota Surabaya) dalam penetapan sistem zonasi sekolah dalam PPDB di Kota Surabaya serta meningkatkan sistem pendidikan yang lebih baik guna bermanfaat bagi peserta didik.