

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses belajar mengajar untuk para peserta didik agar lebih aktif dalam mengembangkan potensi yang ada dalam dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian dalam diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak yang mulia, serta pendidikan ini akan menjadi suatu hasil keterampilan yang akan dibutuhkan oleh masyarakat dan pemerataan pendidikan di Indonesia agar setiap anak dapat haknya untuk memperoleh pendidikan yang sama. Hal ini tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa tujuan nasional adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pentingnya peranan pendidikan dalam mendorong kemajuan bangsa Indonesia yang cerdas, kuat, unggul, berkarakter, tanpa adanya diskriminasi dan mampu berkompetesi dengan negara lain. Maka dari itu warga negara harus wajib mengikuti jenjang pendidikan yang mewajibkan wajib belajar 12 tahun agar putra-putri memiliki haknya dalam mendapatkan pendidikan yang maksimal sesuai dengan tujuan utama nasional bangsa Indonesia.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang “Sistem Pendidikan Nasional” menyebutkan bahwa satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pada jalur pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Jalur pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang sedangkan, pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Sistem pendidikan sangatlah diperlukan karena nantinya akan menjadi aturan yang mengatur jalannya pendidikan untuk melaksanakan dan mewujudkan tujuan utama dalam pendidikan maka ada banyak hal yang perlu diperhatikan mulai dari penyusunan konsep, perencanaan, pelaksanaan hingga adanya penilaian atau evaluasi dalam jalannya proses pendidikan. Pendidikan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 pada pasal 11 mengamanatkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan untuk menjamin terselenggaranya suatu pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Negara tanpa adanya diskriminasi. Pemerintah Kota dan Pemerintah Daerah merupakan sebuah komponen pelaksana penyelenggaraan pendidikan memiliki tugas maupun wewenang untuk meregulasikan sebuah aturan dalam pendidikan yang relevan dan efektif bagi masyarakat di Indonesia dalam hal ini yaitu para peserta didik baru yang akan menerima pendidikan.

Tahapan awal untuk memulai jenjang pendidikan dilakukan melalui adanya penerimaan peserta didik baru melalui pendidikan formal dalam penerimaan peserta didik baru. Penerimaan peserta didik baru adalah proses seleksi yang akan menentukan siswa yang diterima disuatu sekolah. Proses ini diharapkan dapat berjalan secara obyektif, akuntabel, transparan dan tanpa diskiriminasi sehingga bisa mendorong peningkatan akses layanan dan pemerataan pendidikan di seluruh Bangsa Indonesia.

Kuantitas dalam dunia pendidikan sudah ditetapkan Pemerintah khususnya oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam rangka memudahkan setiap Lembaga pendidikan untuk melaksanan standart secara maksimal sedangkan secara kualitas pendidikan sangatlah berbeda antara setiap Lembaga pendidikan. Hal tersebut sangat erat kaitannya dengan situasi dan kondisi setiap Lembaga pendidikan baik secara geografi maupun kondisi diinternal Lembaga pendidikan itu sendiri. Maka dari itu, kualitas dan kuantitias dalam pendidikan terutama di peserta didik sangat penting untuk membantu proses jalannya pendidikan di Indonesia lebih baik lagi.

Upaya pemerintah dalam memperbaiki sistem Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang dulu pelaksanaanya penyeleksian berdasarkan nilai ujian nasional tersebut, calon peserta didik baru yang memiliki nilai tinggi lebih berpeluang untuk diterima dibandingkan dengan calon peserta didik yang memiliki nilai rendah sehingga calon peserta didik yang tidak di terima di SMP Negeri karena nilai yang rendah akan mendaftar di SMP Swasta yang kualitasnya lebih bagus dan baik.

Sistem zonasi dalam Peraturan Kementerian Pendidikan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada TK, SD, SMP, SMA/SMJ pada 16 ayat (1) pendaftaran PPDB melalui jalur zonasi, prestasi dan perpindahan tugas orang tua/wali. Jalur zonasi memiliki daya tampung sekolah sebanyak 90%, jalur prestasi memiliki daya tampung sekolah sebanyak 5% dan jalur perpindahan tugas orang tua/wali daya tampung sekolahnya sebanyak 5%. Calon peserta didik hanya dapat memilih 1 (satu) jalur dari 3 (tiga) jalur pendaftaran PPDB dan saat melakukan pendaftaran PPDB melalui jalur zonasi sesuai dengan domisili dalam zonasi yang telah ditetapkan, calon peserta didik dapat melakukan pendaftaran PPDB melalui jalur prestasi di luar zonasi domisili peserta didik. Sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dilarang membuka jalur pendaftaran PPDB yang telah diatur dalam Permendikbud. Maka dari itu, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) mengeluarkan sebuah kebijakan yaitu kebijakan sistem zonasi yang akan diterapkan setiap satuan pendidikan dalam penerimaan peserta didik baru (PPDB), sehingga pemerintah berupaya untuk memperbaiki sistem pemerataan pendidikan dalam penerimaan peserta didik baru (PPDB) dengan adanya kebijakan sistem zonasi

Kebijakan zonasi yang dimulai pada tahun 2018 ini tidak lagi berdasarkan nilai UN tetapi jarak tempat tinggal siswa yang berdekatan dengan sekolah (zonasi). Sistem zonasi bertujuan untuk pemerataan pendidikan agar masyarakat tidak mendiskriminasi terhadap sekolah, maka dari itu harapan Kemendikbud mengeluarkan sistem zonasi untuk pemerataan pendidikan di Indonesia seperti dikutip di website [wartaekonomi.co.id](http://wartaekonomi.co.id), bahwa:

“... jadi, kalo ada sekolah favorit disuatu zona, maka itu menjadi hak dari siswa yang berdomisili di sekolah tersebut. Kedepan kita tidak ingin ada lagi kastanisasi sekolah, kita tidak ingin ada sekolah favorit dan tidak favorit. Anak -anak pandai dan kaya kumpul di sekolah favorit, anak-anak miskin dan biasa-bisa saja kumpul di sekolah pinggiran. Padahal istilah sekolah favorit itu muncul memang dari siswanya yang pandai-pandai. Kita ingin menghilangkan kastanisasi ini dan harus ada pemerataan pendidikan, ujar Kemendikbud Muhadjir Effendi.”  
<https://www.wartaekonomi.co.id/read147389/ini-tujuan-penerapan-sistemzonasi-sekolah-kata-mendikbud.html> (diakses pada tanggal 9 Oktober 2019, 10.06 WIB).

Upaya pemerintah dalam memperbaiki sistem pendidikan dengan mengimplementasikan kebijakan sistem zonasi yang dilakukan di seluruh Indonesia terutama di Provinsi Jawa Timur yaitu Kota Surabaya sehingga dengan adanya implementasi kebijakan sistem zonasi ini pemerintah juga harus memikirkan sekolah swasta saat mengimplementasikan kebijakan sistem zonasi. Hal tersebut dibuktikan dari data sekolah oleh Provinsi Jawa Timur Daposikdasmen, yang menyebutkan jumlah sekolah swasta di Kota Surabaya, bahwa:

Tabel 1.1 Data Jumlah Sekolah Swasta Di Kota Surabaya Tahun 2017-2019

NO	TAHUN AJARAN	SD	SMP	SMA	SMK	SLB	TOTAL
1	2017/2018 Ganjil	359	273	121	93	53	899
2	2018/2019 Ganjil	362	272	121	93	45	893
3	2019/2020 Ganjil	364	272	121	93	45	757

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Tahun 2019

Tabel 1.1 tersebut diatas merupakan Data Sekolah Swasta di Kota Surabaya tahun 2017-2019. Data tersebut dapat dikatakan bahwa sekolah swasta terutama setiap tahun ajaran baru berkurang satu karena tutup. SMP Swasta di Kota Surabaya adalah sekolah menengah yang paling banyak

dibandingkan SMA. Peraturan yang dibuat oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengimplementasikan kebijakan sistem zonasi yang bertujuan untuk pemerataan pendidikan dan tidak adanya diskriminasi ternyata dapat berdampak terhadap sekolah swasta terutama sekolah swasta yang mayoritas adalah SMP Swasta sehingga dalam jumlah penerimaan peserta didik baru SMP Swasta Di Kota Surabaya, sebagai berikut:

Tabel 1.2 Data Jumlah Penerimaan Peserta Didik Baru SMP Swasta Di Kota Surabaya Tahun 2017-2019

No	Jenis Sekolah	2017	2018	2019
1	SMP Swasta	696.787	654.668	564.758
2	SMP Negeri	632.834	621.054	790.531

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2019

Tabel 1.2 tersebut diatas merupakan data jumlah penerimaan peserta didik baru SMP Swasta dan SMP Negeri Di Kota Surabaya mulai tahun 2017-2019. Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan sistem zonasi sesuai dengan Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang PPDB pada TK, SD, SMP, SMA/SMJ jumlah penerimaan peserta didik baru di seluruh SMP Swasta di Kota Surabaya mengalami penurunan dari tahun 2017 sebelum adanya implementasi kebijakan sistem zonasi berjumlah 696.787 dan sesudah adanya implementasi kebijakan sistem zonasi menjadi 2019 berjumlah 564.758 karena adanya SMP Swasta yang tutup dan jumlah pendaftar SMP Swasta yang berkurang. Maka dari itu, Penurunan jumlah pendaftar bisa terjadi karena peminat peserta didik untuk mendaftar ke SMP Swasta yang kurang, orang tua khawatir lokasi SMP Swasta jaraknya jauh dari rumah peserta didik, kualitas SMP Swasta yang menjadi pertimbangan peserta didik dan jumlah seluruh lulusan SD belum tentu

melanjutkan ke jenjang Sekolah Menengah Pertama karena faktor internal atau eksternal. Selain itu, penurunan jumlah pendaftar di SMP Swasta di Kota Surabaya karena SMP Swasta tidak mampu bersaing dengan SMP Swasta yang lebih berkualitas dan berkuantitas.

Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada TK, SD, SMP, SMA/SMJ pada 16 dapat memberi dampak yang diinginkan atau tidak diinginkan dengan berkurangnya jumlah pendaftar setelah adanya kebijakan sistem zonasi. Sesuai dengan pendapat Menurut Dye dikutip oleh Winarno (2007:24) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian penilaian terhadap dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan pada substansi kebijakan; suatu analisis terhadap efek dari bermacam-macam aturan kelembagaan; suatu penyelidikan terhadap konsekuensi-konsekuensi dari berbagai kebijakan publik bagi sistem politik dan suatu evaluasi terhadap dampak kebijakan-kebijakan publik pada masyarakat yang menyangkut dampak yang diinginkan dan dampak yang tidak diinginkan sehingga adanya implementasi kebijakan sistem zonasi dapat memberi dampak yang diinginkan atau tidak diinginkan kepada SMP Swasta di Kota Surabaya. Dampak tersebut berkurangnya jumlah pendaftar peserta didik baru di SMP Swasta di Kota Surabaya sesudah adanya kebijakan sistem zonasi sehingga berkurangnya jumlah pendaftar juga dapat berdampak ekonomi. Hal ini sesuai pendapat Menurut Abdulsyani (2013:21), Kondisi ekonomi merupakan kedudukan atau posisi seseorang dalam kelompok manusia yang ditentukan oleh jenis aktifitas ekonomi, pendapatan, dan kemampuan memenuhi kebutuhan. Bahwa dengan adanya implementasi kebijakan sistem

zonasi dapat memberi dampak ekonomi terhadap SMP Swasta di Kota Surabaya karena dengan kekurangan jumlah pendaftar yang pada akhirnya banyak SMP Swasta yang tutup bahkan mengurangi kelas dan biaya operasional keuangan SMP Swasta akan berkurang jika jumlah pendaftar akan terus menurun berkurang. Sekolah swasta adalah Lembaga swasta mitra pemerintah di bidang pendidikan yang membantu pemerintah dan masyarakat dalam proses pendidikan bagi calon peserta didik yang tidak di terima sekolah negeri dan yang memutuskan tidak masuk sekolah negeri. Selain itu, dampak tersebut dapat dirasakan oleh guru SMP Negeri di Kota Surabaya karena kualitas peserta didik baru yang masuk semakin menurun sehingga guru kesulitan dalam proses kegiatan belajar mengajar.

Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada TK, SD, SMP, SMA/SMJ tersebut akan muncul dampak-dampak yang dirasakan oleh sekolah swasta terutama SMP Swasta di Kota Surabaya. Sebagaimana pada berita berikut ini, bahwa:

tutwuri.id - Hal serupa dialami SMP swasta. Ketua Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS) SMP Swasta Surabaya Erwin Darmogo mengungkapkan, berdasarkan data MKKS SMP swasta Kota Surabaya per tanggal 26 Juni 2019, terdapat 523 siswa yang terdaftar di 56 SMP swasta, namun mengundurkan diri setelah pemenuhan pagu SMP negeri. Erwin Darmogo menegaskan pihaknya akan menuntut pertanggungjawaban Pemkot Surabaya untuk keberlangsungan operasional sekolah swasta akibat kekurangan siswa. Menurutnya, sekolah swasta telah memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) oleh sebab itu izin operasional diberikan, tetapi karena pemenuhan pagu SMP negeri banyak sekolah swasta yang kehilangan siswa. Bahkan ada satu sekolah yang kehilangan hingga 70 siswa yang sudah mendaftar. "Karena negeri sudah banyak menerima siswa di pemenuhan pagu. Bahkan ada jalur apresiasi NUSBN yang tidak ada di Permendikbud," pungkasnya.



<http://www.tutwuri.id/2019/06/30/dampak-ppdb-zonasi-sekolah-swasta-kekurangan-murid/> (di akses pada tanggal 9 Oktober 2019, 15.06 WIB)

Hal tersebut juga dirasakan terhadap SMP swasta di Kota Surabaya atas dampak yang muncul saat kebijakan sistem zonasi diimplementasikan. Dampak-dampak yang diinginkan maupun tidak diinginkan tersebut juga dirasakan di beberapa SMP Swasta di Kota Surabaya sebagaimana pada berita berikut ini, bahwa:

Tribunjatim.com, Surabaya- SMP Gatra yang hanya mendapatkan 2 gelintir siswa baru. SMP PGRI 5 Surabaya yang berlokasi di Dupak Rukun V juga bernasip sama. Kepala SMP Gatra Abdul Aziz Panigoro menuturkan bahwa tahun ini menjadi saat paling sulit yang harus dia hadapi. “tidak hanya SMP kecil seperti kami. Banyak SMP swasta besar juga kelimpungan tak dapat murid baru karena kondisi ini adanya pengaruh penerapan sistem zonasi yang man adanya penambahan pagu SMP negerti saar proses PPDB tengah berlangsung.”  
<https://jatim.tribunnews.com/2019/07/08/cerita-smp-swasta-disurabaya-hanya-dapat-2-murid-baru-penambahan-pagu-akibat-demo-ortu-disoroti?page=all> (diakses pada tanggal 31 oktober 2019, 11.34 WIB).

Pemerintah berharap dengan adanya implementasikan kebijakan sistem zonasi dapat meratakan pendidikan tanpa adanya diskrimatif dan adil tetapi kebijakan tersebut kenyataannya hanya ditujukan untuk sekolah negeri bukan sekolah swasta, sehingga dengan adanya implementasi kebijakan sistem zonasi dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) pemerintah harus lebih memikirkan dampak-dampak yang muncul dapat dirasakan oleh sekolah swasta Di Kota Surabaya yaitu SMP Swasta Di Kota Surabaya karena sekolah swasta merupakan bagian Lembaga mitra dalam mendukung jalannya proses sistem pendidikan di Indonesia dan untuk mencerdaskan kehidupan Bangsa dan Negara dalam meningkatkan kualitas maupun kuantitas pendidikan. Maka dari

itu, penting pemerintah juga harus memikirkan sekolah swasta kedepannya ketika mengeluarkan suatu kebijakan dalam bidang pendidikan seperti adanya implementasi kebijakan zonasi yang saat ini sedang diterapkan di sekolah negeri seluruh wilayah Indonesia seperti Di Kota Surabaya. Kebijakan sistem zonasi yang diimplementasikan dapat menimbulkan dampak-dampak yang dirasakan sekolah swasta yaitu SMP Swasta Di Kota Surabaya dan sekolah swasta mengalami kekurangan maupun kehilangan peminat peserta didik baru dari tahun ajaran sebelumnya. Berdasarkan fenomena dan ulasan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Dampak Implementasi Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Penerimaan Peserta Didik Baru SMP Swasta di Kota Surabaya.”

#### B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan yang di kaji dalam penelitian ini yaitu:

“Bagaimana Dampak Implementasi Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Penerimaan Peserta Didik Baru SMP Swasta di Kota Surabaya?”

#### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah, maka dapat ditentukan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Dampak Implementasi Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Penerimaan Peserta Didik Baru SMP Swasta di Kota Surabaya.

#### D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Sebagai bahan referensi yang dapat dimanfaatkan sebagai acuan oleh peneliti lainnya yang ingin mengembangkan kajian serupa di masa yang akan mendatang, serta untuk menambah referensi perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur khususnya Fakultas Ilmu Sosial dan Politik dan Program Studi Administrasi Publik.

## 2. Bagi Dinas Pendidikan Kota Surabaya

Diharapkan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam mengatasi dampak yang tidak diinginkan terjadi dan juga untuk membantu pemahaman lebih kepada Dinas Pendidikan Kota Surabaya dalam dampak implementasi kebijakan sistem zonasi terhadap penerimaan peserta didik baru SMP Swasta di Kota Surabaya sehingga dapat meningkatkan sistem pendidikan dan pemerataan pendidikan yang lebih baik guna bermanfaat untuk penerima peserta didik baru.

## 3. Bagi Mahasiswa

Peneliti dapat memperdalam pengetahuan tentang Dampak Implementasi Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Penerimaan Peserta Didik Baru SMP Swasta di Kota Surabaya dengan menerapkan teori atau pengetahuan yang diperoleh dibangku saat perkuliahan program studi Ilmu Administrasi Publik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.