

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan sistem desentralisasi di Indonesia membawa pengaruh pada pelaksanaan sistem pendidikan, sistem pendidikan yang semula sentralistik kemudian dilaksanakan secara desentralisasi. Dalam desentralisasi pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan di segala aspek termasuk dalam pendidikan menyesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik daerahnya. Penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah daerah ini biasa dikenal dengan desentralisasi pendidikan¹.

Melalui desentralisasi pendidikan diharapkan dapat menghasilkan pengelolaan pendidikan yang efisien, demokratis dan berkeadilan, sehingga banyak kebijakan pendidikan yang muncul di era desentralisasi pendidikan yang diciptakan untuk merespon dan menjawab tantangan serta permasalahan pendidikan di Indonesia. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan di era desentralisasi pendidikan adalah kebijakan sistem zonasi. Kebijakan zonasi dikeluarkan oleh pemerintah pusat, namun dalam pelaksanaannya pemerintah daerah diberikan wewenang dalam melaksanakan kebijakan menyesuaikan dengan karakteristik daerahnya.

Kebijakan zonasi merupakan sebuah sistem pengelolaan pendidikan yang digunakan untuk mencapai pemerataan pendidikan yang berkualitas dan berkeadilan, secara spesifik terdapat dua tujuan utama kebijakan zonasi yaitu:²

¹ Galih W. Pradana dan M. Farid Ma'ruf, "Desentralisasi Pendidikan", (Surabaya: Unesa University Press, 2020), hlm. 40

² Sabar Budi Raharja, dkk, "Penerimaan Peserta Didik Baru Berdasarkan Zonasi Pendidikan"

- 1) Meningkatkan pemerataan dan keadilan dalam mengakses pendidikan
- 2) Meningkatkan pemerataan kualitas pendidikan

Penetapan zonasi pendidikan sangat penting untuk memberikan layanan pendidikan bagi warga negara, zonasi pendidikan akan memberikan tantangan bagi pemerintah dalam memberikan layanan pendidikan yang merata dan bermutu.

Sejarah penerapan sistem zonasi dilaksanakan secara bertahap pada tahun 2016 yang diawali dengan penggunaan zonasi untuk penyelenggaraan ujian nasional, kemudian pada tahun 2017 sistem zonasi untuk pertama kali diterapkan dalam Proses Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang tertuang dalam Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017, lalu disempurnakan di tahun 2018 melalui Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018,³ lalu peraturan ini kembali diperbaiki dan disempurnakan melalui Permendikbud Nomor 51 tahun 2018, dan kembali terjadinya pembaharuan terhadap kebijakan sistem zonasi peserta didik baru yang tertuang pada Permendikbud Nomor 20 tahun 2019. Selanjutnya disempurnakan lagi dengan dikeluarkannya Permendikbud nomor 44 tahun 2019. Kemudian Permendikbud ini kembali di perbaharui melalui Permendikbud Nomor 1 Tahun 2021.

Peraturan PPDB diganti setiap tahunnya menyesuaikan dengan tuntutan masyarakat terkait kebijakan, dimana aturan PPDB terutama pada kebijakan zonasi terus menuai ragam reaksi dari masyarakat yang membuat diperlukannya perbaikan dalam aturan kebijakan, akan tetapi tidak ada perubahan yang signifikan khususnya terkait kebijakan zonasi, perubahan aturan terkait zonasi hanya terjadi di beberapa

(Jakarta: Pusat Penelitian kebijakan, Badan Penelitian dan Pengembangan dan Perbukuan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2020), hlm. 3

³ <https://edukasi.kompas.com/read/2018/06/05/22040311/ini-alasan-kemendikbud-jalankan-sistem-zonasi> (Diakses Pada 5 Januari 2023)

perbaikan aturan seperti yang terdapat di tabel berikut.

Tabel 1.1
Perbandingan Kuota PPDB Sesuai Permendikbud Pertahunnya

Kebijakan	Permendikbud No 14 Tahun 2018	Permendikbud No 51 Tahun 2018	Permendikbud 44 Tahun 2019	Permendikbud No 1 Tahun 2021
Jalur Zonasi	90% (minimal)	80% (minimal)	50% (minimal)	50% (minimal untuk SMP dan SMA, sedangkan untuk SD 70% minimal dari daya tampung sekolah)
Jalur Prestasi	5% (maksimal)	15% (maksimal)	30% (maksimal)	(diserahkan kepada Pemda sesuai dengan sisa kuota jalur lain yang telah ditetapkan)
Jalur Afirmasi	-	-	15% (minimal)	15% (minimal)
Perpindahan Orang Tua	5 % (maksimal)	5% (maksimal)	5% (maksimal)	5% (maksimal)

Sumber: Olahan Peneliti

Dapat dilihat pada tabel diatas bahwa di beberapa perbaikan terdapat perubahan pada kuota zonasi yaitu pada 3 kali perbaikan, berkurangnya kuota zonasi dari yang semula 90% menjadi 50% dari keseluruhan daya tampung pada seleksi PPDB di perbaikan aturan terakhir.

Perbaikan dan penyempurnaan pada peraturan kebijakan dilakukan untuk mengefektifkan jalannya kebijakan, dalam proses pelaksanaan kebijakan tentunya tidak bisa lepas dari peran serta pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam proses pemerintahan. Oleh karena itu, diterbitkan petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan, dan memberikan arahan kepada pemerintah daerah

untuk membuat petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis, pertama kalinya melalui Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018 pada pasal 3 berisi yang tentang. 1) Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mendorong peningkatan akses layanan pendidikan 2) merupakan pedoman kepala daerah untuk membuat teknis pelaksanaan PPDB dan menetapkan zonasi sesuai dengan kewenangannya.⁴

Teknis pelaksanaan kebijakan zonasi untuk tingkat SMA/SMK/Sederajat dikeluarkan oleh dinas pendidikan provinsi sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengatur kewenangan mengelola pendidikan menengah (SMA/SMK) dan pendidikan khusus oleh dinas pendidikan provinsi. Sedangkan untuk pengelolaan pendidikan di tingkat TK, SD dan SMP diatur oleh pemerintah kabupaten dan kota sehingga untuk teknis pelaksanaan kebijakan zonasi di keluarkan oleh masing-masing pemerintah kabupaten dan kota.

Teknis pelaksanaan kebijakan zonasi untuk SMA/SMK/Sederajat di Sumatera Barat diatur melalui Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 22 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Dan Sekolah Berasrama, kemudian diperbaharui pada Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 43 Tahun 2020 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Dan Sekolah Berasrama, dan kembali diperbaharui melalui Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Dan Sekolah Berasrama

⁴ Permendikbud No 51 Tahun 2018

Penerapan sistem zonasi di Sumatera Barat dilaksanakan berdasarkan aturan yang telah ditetapkan oleh pusat, dilanjutkan dengan tata cara pelaksanaan atau petunjuk teknis yang dikeluarkan melalui Peraturan Gubernur Sumatera Barat, dalam hal ini pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) zonasi adalah Kementerian Pendidikan Republik Indonesia sebagai kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pendidikan sekaligus pembuat kebijakan. Selanjutnya pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur Sumatera Barat sebagai kepala daerah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan di daerah yang menjadi kewenangan daerah otonom, selanjutnya yaitu dinas pendidikan provinsi sebagai leading sektor yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pendidikan di provinsi sumatera barat.

Dinas Pendidikan Provinsi Sumbar juga sebagai pengelola urusan pendidikan di tingkat menengah atas atau sederajat sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memiliki fungsi dalam penyelenggaraan pendidikan menengah dan pendidikan khusus yaitu; 1) merumuskan kebijakan 2) melaksanakan kebijakan 3) melaksanakan evaluasi dan pelaporan 4) melaksanakan administrasi 5) melaksanakan fungsi lain yang diberikan Gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya. Adapun tugas Dinas pendidikan yaitu membantu Gubernur melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan yang menjadi kewenangan provinsi,⁵ oleh karena itu dalam penelitian ini membahas tentang kebijakan zonasi yang dilaksanakan dibawah wewenang Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat.

⁵ Pergub Sumbar Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Daerah

Berdasarkan UU tentang pemerintahan daerah tersebut maka kebijakan zonasi untuk pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya namun tetap berpedoman pada peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan kebijakan sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing, tidak lepas dari kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari beragam daerah, dimana setiap daerahnya memiliki karakteristik yang berbeda-beda, baik dari segi budaya, ekonomi, sosial dan pendidikan, perbedaan karakteristik perdaerahnya akan melahirkan kebutuhan yang berbeda-beda antar daerah.

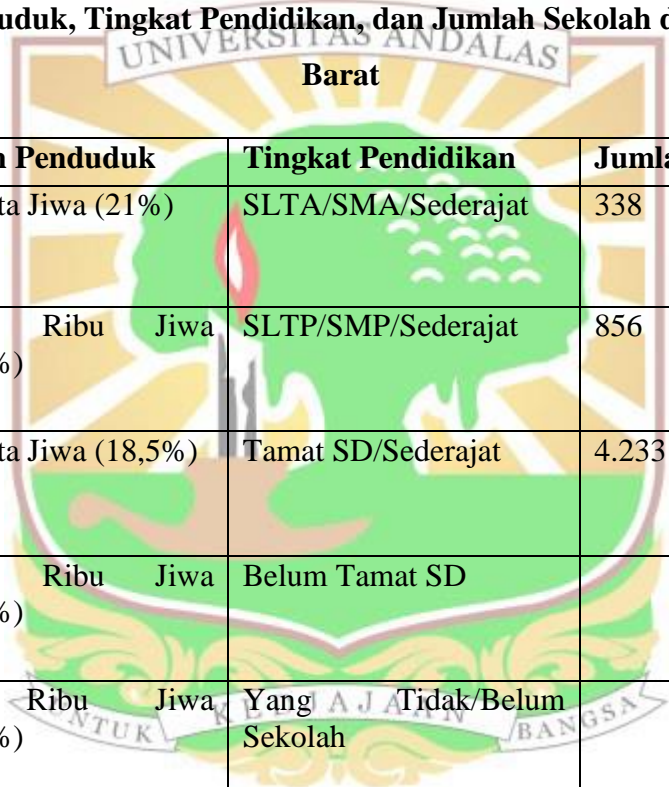
Selain itu persebaran penduduk perdaerah tidaklah merata, ketidak merataan penduduk akan berdampak pada sosial, budaya, ekonomi dan tingkat pendidikan daerah tersebut. Tidak hanya itu, sarana dan prasarana perdaerah juga tidak merata, khususnya di bidang pendidikan, daerah yang menjadi pusat kota akan cenderung memiliki jumlah penduduk lebih banyak dan fasilitas pendidikan yang lebih lengkap dari daerah yang berada di desa. Ketimpangan tersebut membuat kualitas dan mutu sekolah yang berada di pusat kota cenderung lebih baik.

Perbedaan mutu dan kualitas pendidikan tersebut kemudian melahirkan sekolah favorit yang mempunyai mutu lebih baik dan sarana yang lebih lengkap, sehingga tidak semua siswa bisa masuk ke sekolah favorit, hanya mereka yang memiliki nilai lebih tinggi dan tidak jarang mereka yang juga berasal dari keluarga ekonomi menengah keatas yang bisa bersekolah di sekolah favorit tersebut, sehingga terciptanya diskriminasi serta ketidakadilan terhadap akses dan layanan pendidikan.⁶

⁶ Ahmad Mashudi, "Kebijakan PPDB Sistem Zonasi SMA/SMK dalam Mendorong Pemerataan Kualitas Sumberdaya Manusia di Jawa Timur", Nidhomul Haq, Vol 4 No 2, 2019, hlm. 191

Persebaran penduduk yang tidak merata juga terjadi di Sumatera Barat, dimana menurut data yang tercatat di Direktur Jenderal kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri, Sumatera Barat memiliki populasi sebanyak 5,6 juta jiwa pada juni 2021. Sementara itu penduduk Sumbar yang berpendidikan hingga sekolah lanjutan terdapat 1,97 jiwa (35,15%). Dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1.2
Data Penduduk, Tingkat Pendidikan, dan Jumlah Sekolah di Sumatera Barat



No	Jumlah Penduduk	Tingkat Pendidikan	Jumlah Sekolah
1	1,17 Juta Jiwa (21%)	SLTA/SMA/Sederajat	338
2	791,91 Ribu Jiwa (14,15%)	SLTP/SMP/Sederajat	856
3	1,04 Juta Jiwa (18,5%)	Tamat SD/Sederajat	4.233
4	911,35 Ribu Jiwa (16,28%)	Belum Tamat SD	
5	1,24 Ribu Jiwa (22,21%)	Yang Tidak/Belum Sekolah	

Sumber: dapo kemendikbud, databooks kata data penduduk Sumbar, data sekolah kita, olahan Peneliti 2023

Jumlah sekolah tersebut merupakan jumlah sekolah yang tersebar di seluruh kabupaten/kota yang ada di Sumatera Barat, persebaran sekolah perdaerah tidaklah merata dikarenakan terdapat daerah yang memiliki sekolah yang lebih banyak dibanding daerah-daerah lainnya, hal ini juga dipengaruhi oleh persebaran

penduduk perdaerahnya. Permasalahan seperti tidak simetrisnya antara jumlah sekolah dengan jumlah penduduk yang akan bersekolah menjadi salah satu kendala dalam implementasi kebijakan sistem zonasi.

Disamping itu terdapat beberapa capain selama pelaksanaan kebijakan zonasi yaitu, tercapainya beberapa tujuan seperti menghilangkan label sekolah favorit dan nonfavorit, sehingga saat ini sudah tidak ada lagi sekolah dengan label favorit. Capaian selanjutnya yaitu pemerataan dari segi *input* siswa, sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Pradewi dan Rukiyati⁷, bahwa siswa yang diterima lebih variatif, dikarenakan sekolah hanya menerima siswa yang berasal dari zona sekolah sehingga tidak ada karakter khusus dalam penerimaan siswa baru, melainkan menerima siswa dengan keadaan apapun asalkan masih berasal dari zona sekolah, tidak hanya itu kebijakan zonasi juga memudahkan untuk akses layanan pendidikan terutama bagi mereka yang berada sesuai dengan zona sekolah.

Capaian tersebut juga terdapat di Sumatera Barat, dimana sudah tidak ada lagi label sekolah favorit dimulai dari proses penerimaan siswa baru melalui zonasi yang lebih menekankan pada jarak tempat tinggal siswa dengan sekolah hingga tidak lagi fokus pada jalur prestasi yang mengandalkan nilai tertinggi untuk masuk ke sekolah tertentu, sejalan dengan pernyataan Kasubag Umum Dinas Pendidikan Provinsi Sumbar Bapak Mairoza Yuhendri yang juga sebagai salah satu panitia PPDB provinsi sumbar dalam wawancara sebagai berikut:

“saat ini semua sekolah SMA Negeri di Sumatera Barat sudah tidak ada lagi label favorit semua sekolah memiliki kedudukan yang sama, dan proses input siswa juga dilaksanakan secara merata, tidak ada lagi sekolah yang hanya menerima siswa dengan kualitas tertentu.” (Wawancara pada, 1

⁷ Gunarti Ika Pradewi dan Rukiyati, “Kebijakan Sistem Zonasi dalam Perspektif Pendidikan”, Jurnal Manajemen dan Supervisi Pendidikan, Vol. 4, No. 1, 2019, hlm. 31

Februari 2023)

Kebijakan sistem zonasi mampu menghilangkan pelabelan sekolah favorit, hingga pada saat ini sudah tidak ada lagi label sekolah favorit akan tetapi disaat yang bersamaan zonasi tidak mampu mengatasi ketimpangan kualitas dan mutu sekolah. Sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Iske Mareta dkk, meskipun label sekolah favorit dan non favorit telah dihapuskan namun tetap saja stigma masyarakat terhadap sekolah favorit masih belum berubah, seperti masih banyaknya kasus kecurangan melalui jalur zonasi dalam Penerimaan Peserta Didik Baru yang dilakukan seperti pemalsuan Kartu Keluarga (KK) atau surat keterangan domisili agar dapat memenuhi kriteria zonasi dan dapat mendaftar di sekolah yang diinginkan.

Selain itu kebijakan zonasi masih mengalami kendala dikarenakan masih belum sepenuhnya didukung kebijakan mutu lain, seperti kelengkapan infrastruktur, minimnya sosialisasi pemerintah daerah ke sekolah-sekolah dan masyarakat, serta kurangnya perbaikan infrastruktur sekolah, menjadi sejumlah kendala dalam pelaksanaan PPDB berbasis zonasi.⁸

Kebijakan zonasi diciptakan untuk memecahkan masalah ketimpangan dalam pendidikan dengan menyamaratakan kualitas dan kuantitas dan menghilangkan kategori sekolah favorit serta memudahkan akses layanan pendidikan, akan tetapi faktanya stigma favoritisme ditengah masyarakat masih berkembang dan tidak sepenuhnya hilang. Selain itu pada awal kebijakan diterapkan yaitu tahun 2017, Inspektur Jenderal Kemendikbud Daryanto mengemukakan bahwa sistem zonasi

⁸ <https://edukasi.okezone.com/read/2019/06/30/65/2072795/kendala-penerimaan-peserta-didik-baru-dengan-sistem-zonasi> (Diakses pada 9 maret 2023)

menempati posisi teratas dalam daftar aduan-aduan yang dikirim masyarakat ke Kemendikbud. Dari 240 aspirasi yang diterima selama Juni-Juli 2017, 170 di antaranya terkait masalah PPDB yang dilandaskan pada sistem zonasi.⁹

Banyaknya laporan tentang protes yang dilakukan masyarakat terkait sistem zonasi, menjadi bukti bahwa banyaknya pro dan kontra yang terjadi ditengah masyarakat setelah kebijakan dijalankan, beberapa tujuan kebijakan tercapai namun seiring dengan capaian, kebijakan bersifat kontroversial dikarenakan beberapa permasalahan tidak terduga terjadi setelah kebijakan di implementasikan. Sejalan dengan pendapat Lester dan Stewart dalam buku Leo Agustino bahwa seringkali kebijakan itu telah mencapai tujuan akan tetapi masalah tidak terselesaikan¹⁰.

Selanjutnya permasalahan seperti kualitas pendidikan yang belum merata dan mutu pendidikan Indonesia yang masih dibawah rata-rata yang mana juga terjadi di Sumatera Barat seperti yang dikutip melalui media Langgam.id pada tanggal 12 desember 2019 yang berjudul “LPMP Sebut Mutu Pendidikan Sumbar Masih Rendah” pemberitaan ini berisi tentang mutu pendidikan di Sumatera Barat masih rendah ditinjau dari kelengkapan sarana dan prasarana dan kompetensi guru yang masih menjadi masalah dalam peningkatan mutu pendidikan¹¹.

Selanjutnya berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Sufani Yetra dan Ramalis Hakim bahwa kebijakan zonasi masih belum mampu meghilangkan stigma masyarakat khususnya di kabupaten tanah datar terhadap sekolah favorit dan non

⁹ <https://tirto.id/pro-kontra-sistem-zonasi-dalam-penerimaan-siswa-baru-csEh> (Diakses pada 8 April 2023)

¹⁰ Leo Agustino, “Dasar-dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)”, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 163

¹¹ <https://langgam.id/lpmp-sebut-mutu-pendidikan-sumbar-masih-rendah/> (Diakses pada 2 juli 2023)

favorit, banyak siswa dan guru yang mengakui terjadinya penurunan hasil belajar siswa, selain itu penelitian ini juga mengungkapkan bahwa belum ada dampak signifikan selama kebijakan dijalankan, untuk itu masih banyak hal teknis yang perlu diperbaiki agar tujuan dari kebijakan ini dapat tercapai¹².

Pada tahun 2022 Ombudsman Perwakilan Sumbar menemukan adanya kasus *mark up* nilai di SMA 1 Padang oleh sejumlah oknum dari SMPN 1 Padang¹³, hal ini dilakukan agar anak-anak yang nilainya di dongkrak tersebut dapat masuk ke SMA 1 Padang yang termasuk SMA favorit sebelumnya. Berdasarkan temuan tersebut dapat diketahui bahwa upaya menghalalkan segala cara yang dilakukan untuk dapat masuk ke SMA favorit, menandakan masih kentalnya favoritisme sekolah baik di masyarakat maupun di satuan pendidikan.

Pada tahun 2020 Ombudsman perwakilan Sumbar, menerima laporan dari masyarakat khususnya masyarakat yang berada pada zona SMAN 1 Padang Panjang, bahwa terdapat kurang lebih 20 SKD (Surat Keterangan Domisili) masuk yang berdasarkan zona, berada pada zona SMAN 1, akan tetapi beberapa diantaranya ditemukan bertempat tinggal di luar zona. Indikasi tersebut tidak hanya terjadi di satu daerah namun dari daerah lainnya contohnya Kota Padang, dengan banyaknya yang menggunakan SKD, namun setelah diverifikasi tetangga tidak mengenal anak tersebut, dan juga terdapat rumah yang telah disewakan akan tetapi

¹² Sufani Yetra, "Ramalis Hakim, Evaluasi Kebijakan Sistem Zonasi Dalam Penerimaan Mahasiswa Baru di PT Tingkat SMA di Kabupaten Tanah Datar" Jurnal Internasional Dinamika Pendidikan, Vol. 4 No. 2, 2022, hlm. 24-27

¹³ <https://www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--ombudsman-temukan-mark-up-nilai-ppdb-di-padang-anggota-dprd-kepseknya-harus-bertanggung-jawab> (Diakses pada 10 Juli 2023)

masih dijadikan tempat tinggal dalam SKD oleh pemilik rumah tersebut.¹⁴

Berdasarkan pada penelitian dan beberapa berita dari media massa bahwa kebijakan zonasi di Sumatera Barat masih belum mencapai tujuan yang diinginkan oleh kebijakan. Fenomena tersebut menjadi salah satu karakteristik kegagalan menurut McConnell, ia berpendapat bahwa dalam aspek program (implementasi kebijakan) dimana pelaksanaan kebijakan sejalan dengan tujuan, jika semakin banyak tujuan yang tidak tercapai atau tercapai di beberapa tujuan tetapi banyak menimbulkan permasalahan maka kebijakan bermungkinan besar dapat mencapai derajat kegagalan kebijakan.

Polemik yang terus bermunculan selama penerapan sistem zonasi masih belum bisa ditangani meskipun sudah berkali-kali diperbaiki, hal ini sejalan dengan kebijakan yang terus diperbaharui setiap tahunnya dengan harapan dapat memperbaiki dan menjawab semua keluhan masyarakat yang tidak puas dengan kebijakan zonasi, akan tetapi dengan perubahan seperti kuota zonasi terus dikurangi dimana pada tahun awal penerapannya kuota zonasi 90% dari keseluruhan jalur masuk PPDB. Namun, seiring dengan perbaikannya kuota zonasi pada regulasi terakhir yaitu sebesar 50% dari total keseluruhan jalur masuk dan jalur prestasi ditingkatkan menjadi 30% dan sisanya untuk kuota jalur lain, hal ini dipandang sebagai inkonsistensi pemerintah dalam penerapan kebijakan zonasi, dan jika kuota zonasi terus dikurangi tanpa ada perbaikan dalam pelaksanaannya, maka pada akhirnya ditakutkan akan kembali pada ketimpangan akses pendidikan seperti

¹⁴ <https://ombudsman.go.id/news/download/pwk--indikasi-pemalsuan-domisili-di-ppdb-sma-sumbar> (diakses pada, 25 Februari 2024)

sebelumnya.¹⁵

Disisi lain dengan besarnya kuota zonasi dibanding kuota lain pada jalur PPDB dianggap mengesampingkan faktor prestasi dimana anak-anak yang memiliki kemampuan diatas rata-rata tidak dapat bersekolah di sekolah yang diimpikan karena terhalang zonasi. Hal inilah yang kemudian menjadi dilema sistem zonasi, pentingnya menyamaratakan kualitas dan menghilangkan kasta dalam dunia pendidikan namun disisi lain muncul masalah baru dimana ketimpangan dalam kualitas dan mutu sekolah, kualitas sekolah yang menurun akibat harus beradaptasi dengan kebijakan zonasi.

Salsabila dan Nurlizawati menjelaskan dalam penelitiannya bahwa semenjak zonasi ditetapkan daya saing siswa untuk masuk sekolah berkurang, dimana pada awalnya, siswa akan belajar dengan sekuat tenaga agar dapat masuk kesekolah favorit, namun setelah zonasi diberlakukan, sekolah menerima siswa dilingkungan terdekat tanpa mempertimbangkan nilai dan prestasi siswa. Permasalahan ini tentunya berpengaruh pada prestasi akademik siswa di sekolah, ditambah lagi dengan guru atau tenaga pengajar yang harus menyesuaikan cara mengajar dikarenakan kemampuan siswa yang beragam tidak lagi sama seperti sebelum diterapkannya sistem zonasi.¹⁶

Permasalahan tersebut cenderung terjadi pada sekolah yang sebelumnya dilabeli sekolah favorit, dimana guru terbiasa mengajar murid yang memiliki

¹⁵ <https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--zonasi-setengah-hati#:~:text=Sistem%20zonasi%20pertama%20kali%20diterapkan,ke%20jarak%20rumah%20dan%20sekolah> (Diakses pada, 10 Februari 2022)

¹⁶ Salsabila.D.R & Nurlizawati.N, "Strategi Adaptasi SMA N 1 Payakumbuh terhadap Sistem Zonasi" *Naradidik: Journal of Education & Pedagogy*, Vol. 1, No. 4, hlm. 414

kemampuan diatas rata-rata kemudian harus beradaptasi dalam mengajar, mengingat siswa yang diterima tidak lagi heterogen, melainkan memiliki kemampuan dan karakteristik yang berbeda-beda. Dikarenakan cara mengajar siswa yang memiliki kemampuan lebih berbeda dengan cara mengajar siswa yang cenderung dibawah rata-rata, penyesuaian cara ajar tentunya diperlukan agar dapat mengimbangi kemampuan daya tangkap masing-masing siswa.

Selain daya saing siswa yang berkurang dan penurunan kualitas pendidikan, kebijakan zonasi juga dianggap merampas hak-hak dalam pendidikan, dimulai dari ada hak sekolah yang terampas seperti dalam menentukan karakteristik siswa yang akan diterima yang nantinya berdampak pada naik atau turunnya kualitas sekolah tersebut, dan disisi lain juga ada hak siswa dalam memilih sekolah yang diinginkan¹⁷. Masalah-masalah dan ketimpangan yang timbul setelah kebijakan ini dilaksanakan tentunya tidak terlepas dari tidak simetrisnya antara jumlah penduduk dengan jumlah sekolah yang ada, dan juga sarana dan prasarana pendidikan yang belum merata hingga rotasi guru yang tidak seimbang membuat kebijakan sulit mencapai keberhasilan yang sempurna.

Permasalahan tersebut juga terjadi di Sumatera Barat dimana tidak semua daerah memiliki sekolah SMA Negeri, tidak meratanya persebaran sekolah di daerah-daerah hingga sarana prasarana yang kurang memadai membuat kebijakan zonasi di Sumatera Barat juga terus menuai polemik dalam pelaksanaannya. Hal ini juga dibenarkan oleh Bapak Mairoza Yuhendri Kasubag umum sekaligus salah satu panitia PPDB Sumatera Barat dalam wawancara berikut:

¹⁷ Iske Mareta, dkk, "Analisis Kebijakan Zonasi: Terampasnya Hak Sekolah dan Hak Siswa dalam Pendidikan" Jurnal Pendidikan, Vol. 30, No. 2, hlm. 238

“Untuk persebaran sekolah di daerah-daerah contohnya tidak sebandingnya jumlah penduduk di suatu kecamatan dengan jumlah SMA yang ada memang masih menjadi persoalan bahkan sampai saat ini, keberadaan sekolah saat ini memang tidak dapat menyesuaikan dengan kebutuhan kebijakan, karena sekolah yang ada sekarang dibangun jauh sebelum adanya kebijakan. (Wawancara pada, 1 Februari 2023)

Tidak meratanya sekolah-sekolah di Sumatera Barat juga dapat dibuktikan dengan data yang diperoleh dari Data pokok Pendidikan Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi melalui data sekolah provinsi sumbar yaitu.

Tabel 1.3
Persebaran dan Jumlah SMA di Provinsi Sumatera Barat

No	wilayah	Negeri	Swasta	Jumlah	Jumlah siswa
1	Kota Padang	17	42	59	24.071 siswa
2	Kab. Agam	21	7	28	10.838 siswa
3	Kab. Pesisir Selatan	25	0	25	16.556 siswa
4	Kab. Solok	19	3	22	7.870 siswa
5	Kab. Padang Pariaman	20	4	24	12.199 siswa
6	Kab. Lima Puluh Koto	16	3	19	7.924 siswa
7	Kab. Tanah Datar	15	5	20	9.483 siswa
8	Kab. Sijunjung	13	2	15	5.279 siswa
9	Kab. Pasaman	12	2	14	7.590 siswa
10	Kab. Pasaman Barat	13	11	24	9.828 siswa
11	Kab. Dharmasraya	16	1	17	5.272 siswa
12	Kab. Solok Selatan	11	0	11	4.545 siswa
13	Kab. Kepulauan	11	2	13	4.090 siswa

	Mentawai				
14	Kota Payakumbuh	5	6	11	6.693 siswa
15	Kota Pariaman	6	2	8	4.128 siswa
16	Kota Bukittinggi	5	6	11	6.284 siswa
17	Kota Sawah Lunto	3	1	4	1.478 siswa
18	Kota Solok	4	3	7	4.164 siswa
19	Kota Padang Panjang	4	2	6	3.122 siswa
	Total	236	102	338	151.414 siswa

Sumber: Data Sekolah Kemendikbud Prov. Sumbar 2021, Olahan Peneliti 2023

Data diatas merupakan data persebaran SMA dan jumlah siswa yang terdapat di daerah-daerah tersebut, perlu diketahui bahwa dari 19 kabupaten dan kota di Sumatera Barat terdapat 3 daerah tertinggal, terdepan, terluar yang ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang penetapan daerah tertinggal tahun 2020-2024, yaitu Kabupaten Kep. Mentawai, Solok Selatan dan Pasaman Barat. Berdasarkan Pemendikbud No. 14 Tahun 2018 pasal 29 terdapat ketentuan pengecualian penerapan zonasi salah satunya yaitu zonasi dikecualikan untuk sekolah yang berada di daerah 3T, akan tetapi di Sumatera Barat, kebijakan zonasi dilaksanakan di semua daerah kecuali daerah Kepulauan Mentawai.

Berdasarkan data persebaran SMA tersebut dapat dilihat bahwa sekolah yang ada di masing-masing daerah berbeda jumlahnya, selain itu perbedaan jumlah penduduk dan luas wilayah juga menjadi faktor kesenjangan. Oleh karena itu dikarenakan kesenjangan mutu sekolah di daerah-daerah membuat kebijakan zonasi ini tetap menuai konflik dalam pelaksanaannya, masyarakat tetap mencari berbagai cara untuk bisa menyekolahkan anaknya di sekolah yang dianggap favorit dengan

segala cara, hal inilah yang kemudian pemicu kecurangan-kecurangan dalam pelaksanaan PPDB berbasis zonasi di Sumatera Barat.

Seperti yang dikutip dari artikel yang dimuat dalam TribunPadang.com pada 8 juli 2020 yang berjudul “Ada Indikasi Pemalsuan Data pada PPDB Online SMA di Sumbar, Alamat di KK Ditempel-tempel” pemberitaan ini berisi tentang temuan indikasi kecurangan dimana terdapat pemalsuan dokumen seperti Kartu Keluarga (KK) yang alamatnya di tempel-tempel, adanya dokumen yang terindikasi palsu maka data tersebut tidak bisa dipertanggungjawabkan, dan disarankan untuk mengikuti pendaftaran khusus jalur zonasi jika ketika pengumuman ada yang tidak diterima, selanjutnya Suryanto sebagai ketua PPDB juga mengatakan bahwa ia dan pihaknya tidak menampik bahwa banyak masyarakat yang tidak terima dengan sistem zonasi akan tetapi kebijakan tersebut tetap harus dilaksanakan sesuai instruksi pemerintah¹⁸.

Selanjutnya terdapat aksi demo yang dilakukan oleh sejumlah masyarakat ke SMA 3 Bukittinggi dikarenakan banyak masyarakat mengeluh tidak lulus melalui zonasi sedangkan tinggal di daerah sekitar sekolah.¹⁹ Aksi masyarakat demo dengan memblokir gerbang masuk sekolah dikarenakan tidak puas dengan hasil dari pelaksanaan kebijakan, permasalahan ini tidak hanya terjadi di 1 daerah namun juga terdapat di beberapa sekolah di sejumlah daerah di Sumbar.

Tidak hanya sampai disana kebijakan zonasi juga terus menuai permasalahan dimana dalam pelaksanaanya terdapat kerancuan dalam penentuan jarak sekolah

¹⁸ <https://padang.tribunnews.com/2020/07/08/ada-indikasi-pemalsuan-data-pada-ppdb-online-sma-di-sumbar-alamat-di-kk-ditempel-tempel> (Diakses, 23 Februari 2023)

¹⁹ <https://www.tribunnews.com/regional/2023/07/13/warga-segel-sman-3-bukittinggi-karena-puluhan-calon-siswa-gagal-diterima-saat-ppdb-2023> (Diakses pada, 5 Agustus 2023)

dengan rumah calon peserta didik, hal ini juga tercantum dalam artikel pada pemberitaan oleh langgam.id yang berjudul “Daftar Dekat Rumah Tapi Lulus di Luar Kota, Orang Tua Siswa Protes PPDB Online Sumbar” pada tanggal 6 juli 2020, artikel ini memuat puluhan orang tua siswa yang mendatangi Dinas Pendidikan Sumatera Barat sebagai aksi protes terhadap kebijakan zonasi yang dinilai tidak adil, dan juga terdapat salah satu orang tua yang mengaku anaknya sudah mendaftar di sekolah yang dekat dengan rumah akan tetapi malah lulus di luar kota yang bukan wilayah zonasinya, untuk itu para orang tua menuntut dinas pendidikan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut²⁰.

Laporan kasus tersebut kemudian juga sampai di Ombudsman, adapun ombudsman sendiri menilai kasus tersebut terjadi dikarenakan tidak adanya verifikasi yang dilakukan oleh pihak sekolah ataupun dinas pendidikan dengan rumah calon peserta didik²¹. Selain itu hal ini juga disebabkan karena tidak adanya ketentuan jarak yang pasti antar rumah calon peserta didik dengan sekolah.

Selanjutnya seperti yang diketahui bahwa PPDB dilaksanakan melalui mekanisme dalam jaringan (*daring*) atau *online*, maka untuk memaksimalkan pelaksanaan kebijakan Dinas Pendidikan Provinsi Sumbar Berkoordinasi dengan Diskominfo untuk memfasilitasi website dan jaringan, kerjasama ini diharapkan dapat memudahkan pelaksanaan PPDB. Akan tetapi dalam pelaksanaannya permasalahan seperti website yang eror dan aplikasi eror tidak dapat dielakkan sehingga menyebabkan ketidak tepatan saat menentukan titik koordinat.

²⁰ <https://langgam.id/daftar-dekat-rumah-tapi-lulus-di-luar-kota-orang-tua-siswa-protes-ppdb-online-sumbar/> (Diakses pada, 23 Februari 2023)

²¹ <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-sumbar-terima-5-pengaduan-ppdb-online> (Diakses pada, 23 Februari 2023)

Selain berkoordinasi dengan Diskominfo, Dinas Pendidikan Sumbar juga berkoordinasi dengan Disdukcapil untuk memverifikasi KK agar dapat mengurangi celah terjadinya kecurangan. Akan tetapi, kecurangan-kecurangan masih belum mampu diatasi, terbukti dari masih banyaknya kecurangan seperti pemalsuan dokumen resmi contohnya Kartu Keluarga (KK) dan dokumen resmi lainnya, hal ini disebabkan masih belum ada sanksi yang tegas untuk para pelanggar atau oknum yang melakukan kecurangan, selain itu juga sistem yang masih belum berjalan maksimal membuat celah kesalahan tetap terjadi.

Kebijakan zonasi selama pelaksanaannya terus menuai polemik, kebijakan zonasi dinilai kontroversial akibat banyaknya menimbulkan pro dan kontra selama kebijakan ini diimplementasikan, terdapat pihak yang merasa dirugikan dengan adanya kebijakan zonasi seperti dalam liputan TribunPadang.com dengan judul artikel “Orang Tua Murid Protes dan Teriakan Hapus Zonasi PPDB SMA Sumbar 2020 Karena Dianggap Merugikan” pada tanggal 10 juli 2020 yang berisi tentang orang tua murid yang mendatangi kantor Dinas Pendidikan Provinsi Sumbar sebagai aksi protes terkait aturan zonasi di PPDB, hingga diantara mereka ada yang meneriakkan untuk menghapuskan sistem zonasi akibat merasa dirugikan, salah satu orang tua siswa tersebut memohon agar zonasi dihapuskan dikarenakan tidak ada SMA yang dekat dengan rumahnya hingga kesulitan untuk masuk sekolah karena tidak memenuhi ketentuan zonasi.²²

Banyaknya temuan kasus mulai dari kecurangan-kecurangan dalam masa pelaksanaan PPDB berbasis zonasi membuat pemerintah harus mengeluarkan

²² <https://padang.tribunnews.com/2020/07/10/orang-tua-murid-protes-dan-teriakan-hapus-zonasi-ppdb-sma-sumbar-2020-karena-dianggap-merugikan> (Diakses pada, 28 Februari 2023)

sumber daya yang lebih banyak selama pelaksanaan kebijakan. Dapat dilihat dari aturan kebijakan yang sering diperbaharui sehingga membutuhkan waktu, biaya dan tenaga yang banyak untuk proses sosialisasi aturan, ditambah lagi dengan kebijakan yang terus menuai polemik yang membuat pemerintah harus bekerja dengan maksimal dalam menuntaskan permasalahan kebijakan.

Banyaknya urusan pemerintah setelah kebijakan dilaksanakan ditandai dengan banyaknya kasus yang terjadi, dapat terindikasi dalam kegagalan kebijakan menurut McConnell dalam aspek politik, bahwa jika semakin banyak sumber daya yang terpakai dan semakin pemerintah berjuang dalam menekan permasalahan kebijakan maka semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut mencapai derajat kegagalan.

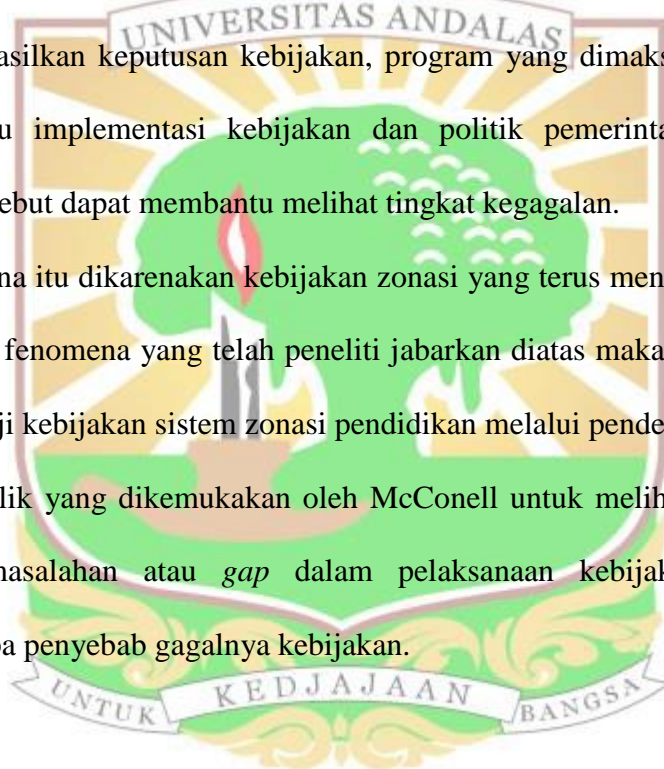
Kebijakan zonasi sejatinya mencapai keberhasilan dalam menghilangkan kasta di dunia pendidikan, akan tetapi disaat yang bersamaan, permasalahan-permasalahan baru juga tidak dapat dihindarkan seperti yang telah peneliti jabarkan diatas, banyaknya persoalan dan permasalahan tersebut timbul dari mereka yang merasa dirugikan oleh keberadaan kebijakan. Inilah yang kemudian membuat pemerintah sekuat tenaga mempertahankan tujuan kebijakan agar tetap terlaksana meski mendapat respon yang beragam dari masyarakat, terbukti dari kebijakan yang terus dievaluasi dan diperbaiki setiap tahunnya.

Banyaknya permasalahan yang timbul selama pelaksanaan kebijakan zonasi dan juga banyaknya kajian serta berita dari media masa tentang kelemahan kebijakan zonasi membuat peneliti tertarik untuk mengkaji kebijakan ini dari sisi lemahnya kebijakan itu sendiri, sejauh mana keberhasilan ataupun kegagalan

kebijakan mengingat kompleksnya permasalahan yang dihadapi. Jika dilihat dari prespektif kegagalan kebijakan yang dikemukakan oleh McConnel bahwa kegagalan kebijakan adalah keberhasilan yang dicapai minimal, tujuan dari kebijakan secara fundamental tidak tercapai dan mendapat dukungan yang kurang optimal.

Menurut McConnell kegagalan kebijakan dapat terjadi jika dilihat melalui tiga derajat kegagalan yaitu proses, program, dan politik. Proses yang dimaksud adalah proses menghasilkan keputusan kebijakan, program yang dimaksud adalah hasil kebijakan atau implementasi kebijakan dan politik pemerintah, tiga derajat kegagalan tersebut dapat membantu melihat tingkat kegagalan.

Oleh karena itu dikarenakan kebijakan zonasi yang terus menuai polemik dan sesuai dengan fenomena yang telah peneliti jabarkan diatas maka peneliti tertarik untuk mengkaji kebijakan sistem zonasi pendidikan melalui pendekatan kegagalan kebijakan publik yang dikemukakan oleh McConell untuk melihat hal apa yang menjadi permasalahan atau *gap* dalam pelaksanaan kebijakan dan untuk mengetahui apa penyebab gagalnya kebijakan.



1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian ini adalah Apa Penyebab Kegagalan Kebijakan Sistem Zonasi Di Provinsi Sumatera Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis penyebab kegagalan kebijakan sistem zonasi di provinsi Sumatera Barat

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan keilmuan Administrasi Publik, dikarenakan didalam penelitian ini terdapat kajian-kajian kebijakan publik khususnya tentang kegagalan kebijakan publik dalam ilmu administrasi publik. Dengan demikian peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan wawasan pengetahuan tambahan bagi mahasiswa administrasi publik lainnya. Selain itu penelitian ini dapat dijadikan penelitian relevan selanjutnya terkait permasalahan kegagalan kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat membantu menjawab persoalan serta memberikan masukan kepada pemerintah khususnya yang mengelola di bidang pendidikan di Sumatera Barat dalam pelaksanaan sistem pendidikan yang lebih baik kedepannya.