

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Konsep Sistem Zonasi Sekolah

1. Pengertian PPDB

Dalam pasal 1 ayat 7 Permendikbud No. 44 tahun 2019 menyatakan bahwa “Penerimaan peserta didik baru, yang selanjutnya disingkat PPDB, adalah penerimaan peserta didik baru pada TK dan sekolah”.¹²

Penerimaan peserta didik baru bertujuan untuk memberi kesempatan yang seluas-luasnya bagi penduduk seluruh warga negara Indonesia usia sekolah agar memperoleh pelayanan pendidikan yang sebaik-baiknya.¹³

Dalam pasal 2 Permendikbud No. 44 Tahun 2019 ayat 1, PPDB dilakukan berdasarkan:

- a) Nondiskriminatif;
- b) Objektif;
- c) Transparan;
- d) Akuntabel; dan
- e) Berkeadilan.

¹² Permendikbud No. 44 Tahun 2019 Pdf.

¹³ Pergub Jatim No. 23 Tahun 2019 Pdf.

Ayat 2, Nondiskriminatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi sekolah yang secara khusus melayani peserta didik dari kelompok gender atau agama tertentu.

PPDB merupakan langkah awal kegiatan proses pendidikan di bidang persekolahan khususnya pada pendidikan menengah, pendidikan khusus dan layanan khusus yang menjadi kewenangan Pemprov. PPDB harus direncanakan secara matang dengan prinsip terbuka, akuntabel, nondiskriminatif, objektif dan berkeadilan agar berjalan dengan baik.¹⁴

Kebijakan Sistem penerimaan peserta didik baru harus berlandaskan untuk menyediakan sistem yang mengurangi segregasi di sekolah yang mencakup kondisi sosio ekonomi, capaian pembelajaran, dan kelompok minoritas, menyediakan sistem yang memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk siswa diterima disekolahnya, serta mendesain sistem penerimaan yang efektif dalam meningkatkan pembelajaran.¹⁵

Jadi proses penerimaan peserta didik baru adalah sistem kebijakan penerimaan peserta didik baru di sekolah mulai dari TK sampai SMA atau sederajatnya yang harus bersifat nondiskriminatif, efektif, transparan, dan adil.

¹⁴Dinas Pendidikan Jawa Timur, *Petunjuk Teknis PPDB Jatim 2019*, 19.

¹⁵ Aris Nurlailiyah, "Analisis Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Perilaku Siswa SMP Di Yogyakarta", *Jurnal Realita*, Vol. 17, No. 1, Januari 2019, 13.

2. Sejarah Sistem Zonasi Sekolah Di Indonesia

Awal mula adanya sistem zonasi sekolah berawal dari munculnya kebijakan Menteri pendidikan dan kebudayaan Indonesia Tahun 2018 Muhadjir Effendy yang mengeluarkan Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018 tentang penerimaan peserta didik baru pada Taman Kanak-kanak, Sekolah dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, atau bentuk lain Yang sederajatnya.

Pada pasal 16 ayat yang berisi tentang sekolah yang diselenggarakan pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari sekolah paling sedikit 90% dari total keseluruhan peserta didik yang diterima.¹⁶

Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018 merupakan revisi dari Permendikbud Nomor 17 tahun 2017 yang dianggap kurang efektif dalam pemerataan pendidikan di sekolah yang dibawah pemerintah khususnya.

Lalu di dalam pelaksanaannya peraturan menteri tersebut banyak menuai pro kontra masyarakat. Lalu dengan menimbang hal tersebut Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan Permen yang baru menggantikan yaitu Permendikbud No. 51 Tahun 2018 menggantikan Permendikbud No. 14 Tahun 2018 yang dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Indonesia. Kementerian Pendidikan

¹⁶ Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018.

mengimbau agar Pemerintah Provinsi memuat kebijakan terkait zonasi pada PPDB dalam bentuk Petunjuk Teknis (Juknis).¹⁷

3. Konsep Kebijakan Sistem Zonasi pada PPDB

Dalam Permendikbud No. 51 Tahun 2018 Zonasi sekolah memiliki tujuan untuk mendorong peningkatan akses layanan pendidikan. Dalam pasal 3 peraturan ini digunakan sebagai pedoman kepala daerah untuk membuat kebijakan teknis pelaksanaan PPDB melalui sistem daring dan menetapkan zonasi sesuai dengan kewenangannya.

Pada pasal 16 Permendikbud No. 51 Tahun 2018 ayat 1-7, sebagai berikut:

- a) Pendaftaran PPDB dilaksanakan melalui jalur yaitu a. Zonasi; prestasi; dan c. perpindahan tugas orang tua/wali.
- b) Jalur zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) dari daya tampung Sekolah.
- c) Jalur prestasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b paling banyak 5% (lima persen) dari daya tampung Sekolah.
- d) Jalur perpindahan tugas orang tua/wali sebagaimana dimaksud dengan ayat (1) huruf c paling banyak 5% (lima persen) dari daya tampung Sekolah.

¹⁷ Kementerian Komunikasi dan Informasi, “Kemendikbud Imbau Pemda segera Tetapkan Zona Persekolahan dan Juknis PPDB 2019”, (dalam Artikel), diakses Tanggal 20 Juni 2020.

- e) Calon peserta didik hanya dapat memilih 1 (satu) jalur dari 3 (tiga) jalur pendaftaran PPDB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam satu zonasi.
- f) Selain 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.
- g) Sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dilarang membuka jalur pendaftaran penerimaan peserta didik baru selain yang diatur dalam Peraturan Menteri ini.¹⁸

Menteri pendidikan dan kebudayaan indonesia memberi kewenangan terhadap pemda untuk menentukan aturannya sendiri agar sesuai dengan kebutuhan wilayahnya masing-masing. Pemprov jatim sendiri telah mengeluarkan Pergub No. 23 Tahun 2019.

Dalam Pergub menyatakan jika mekanisme PPDB dapat melalui 3 jalur yaitu zonasi, prestasi, dan perpindahan tugas/pekerjaan orang tua. Aturan seleksi sistem zonasi di Jawa Timur sebagai berikut:

- a) Sekolah menerima calon siswa berdasarkan domisili zona sebesar 90% dari total pagu. Domisili disini berdasarkan alamat pada KK (Kartu Keluarga) yang diterbitkan paling sedikit 6 bulan sebelum PPDB. Dari total tersebut termasuk 50% jarak domisili terdekat

¹⁸ Permendikbud No. 51 Tahun 2018 Pdf.

termasuk kuota bagi anak peyandang disabilitas, hasil Ujian Nasional sebanyak 20%, sebanyak 20% dari total pagu untuk keluarga tidak mampu (diprioritaskan buruh 5% dari total pagu.)

- b) Zonasi sekolah tidak berlaku bagi SMK
- c) Bagi sekolah yang berada di perbatasan Kota/Kabupaten/Provinsi ketentuan zonasi siterapkan melalui kesepakatan tertulis antar Pemprov.
- d) Jalur prestasi sebanyak 5% dari total pagu.
- e) Jalur perpindahan tugas orang tua sebanyak 5% dari pagu.¹⁹

Kebijakan Sistem Zonasi Umumnya diterapkan di negara maju baik negara Eropa maupun Amerika Serikat, dan beberapa negara maju lain. Mereka telah puluhan tahun mengimplementasikan sistem zonasi dengan tujuan ideal memutus rantai kemiskinan. Beberapa studi tentang sistem zonasi di luar negeri antara lain:

1. Studi *MacArthur Foundation* yang menyatakan bahwa sistem zonasi sekolah atau pendidikan inklusif dapat mengurangi segregasi baik dari sisi identitas prestasi maupun latar belakang sosial ekonomi. Meskioun demikian ada prasyarat yang harus dikembangkan seiring kebijakan zonasi, yaitu penyebaran kualitas pendidikan di semua sekolah.

¹⁹ Dinas Pendidikan Jawa Timur, *Petunjuk Teknis PPDB 2019*, 9-13.

2. Studi Organisation for economic Co-Operation and Development (OECD) yang mengemukakan bahwa seharusnya kebijakan sistem zonasi harus memenuhi prinsip pemerataan pendidikan terdiri dari dua dimensi yaitu:
 - a) Keadilan, sistem zonasi harus memastikan bahwa keadaan pribadi dan sosial tidak menghalangi siswa untuk mencapai potensi akademis mereka.
 - b) Inklusi, sistem Pendidikan harus menetapkan standart minimum dasar pendidikan bagi semua siswa tanpa memandang latar belakang, karakteristik pribadi, atau lokasi.
3. Studi *Quality, Equity, and Equality In Education* sistem zonasi telah memperkuat referensi pentingnya prioritas investasi pendidikan tingkat awal untuk memaksimalkan kualitas input sekolah di masa depan.²⁰

Kebijakan sistem Zonasi sekolah yang ditetapkan Mendikbud pada tahun 2018 pada proses penerimaan peserta didik baru dilaksanakan

²⁰ Puthut Indriyono, "Pro-Kontra sistem Zonasi PPDB: Mau Kemana Ujung Kebijakan Ini?", (Makalah yang disampaikan dalam diskusi panel Formayo Peduli Kualitas Pendidikan Yogya di UIN Sunan Kalijaga), 2019.

melalui mekanisme dalam jejaring (*online*) maupun luar jejaring (*offline*).²¹

Sistem zonasi bertujuan untuk mempercepat pemerataan pendidikan yang berkualitas dan mampu menyinergikan tripusat pendidikan yaitu sekolah, masyarakat, dan keluarga untuk menyadarkan bahwa tanggungjawab sekolah tidak hanya satu pihak tetapi juga tanggungjawab bersama.²²

Jadi kebijakan sistem zonasi pada PPDB adalah kebijakan pemerintah yang menetapkan jika semua sekolah diselenggarakan pemerintah wajib menerapkan sistem zonasi sekolah sesuai dengan isi Permendikbud No. 14 tahun 2018.

B. Permasalahan dalam Sistem Zonasi pada PPDB

Kata masalah berasal dari problematika dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata problematik yang berarti hal yang menimbulkan masalah. Sedangkan masalah adalah sesuatu yang harus diselesaikan atau dipecahkan, ketika hal itu diperlukan.²³

Problematika menurut pengertian lain diartikan sebagai sebuah hal yang menimbulkan masalah yang belum terpecahkan.²⁴

²¹ Desi Wulandari, “*Pengaruh Penerimaan Peserta Didik Baru Melalui Sistem Zonasi Terhadap Presatasi Belajar Siswa Kelas VII di SMPN 1 Labuhan Ratu Lampung Timur Tahun Pelajaran 2017/2018*”, Universitas Lampung, 2018, 13.

²² Aris Nurlailiyah, “*Analisis Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Perilaku Siswa SMP Di Yogyakarta*”, Jurnal Realita, Vol. 17, No. 1, 1 Januari 2019, 14.

²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), 22-23.

²⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat pembinaan dan Pengembangan Bahasa, (Jakarta: Bali Pustaka, 1989), 701.

Jadi problematika adalah suatu hal yang menimbulkan masalah dan masih belum bisa dipecahkan.

Sistem zonasi sekolah merupakan salah satu bentuk kebijakan publik dari Pemerintah. Menurut Carl Freidrick kebijakan merupakan rangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan yang ada terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut unuk mencapai tujuan tertentu.²⁵ Sedangkan publik berasal dari kata *public*, diartikan sebagai Negara, Pemerintah, rakyat, masyarakat, umum, dan publik.²⁶

Jadi kebijakan publik bisa diartikan sebagai tindakan yang terapkan Pemerintah suatu lingkungan atau Negara untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut James Anderson setiap kebijakan publik memiliki aktor utama yaitu, Aktor resmi dan aktor tidak resmi. Aktor resmi adalah aktor yang mempunyai kekuasaan secara sah diakui oleh konstitusi dan mengikat antara lain, Presiden (eksekutif), Legitslait, dan Yudikatif. Sebaliknya aktor tidak resmi adalah aktor yang tidak mempunyai kewenangan yang sah antara lain, kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.²⁷

²⁵ Sri Suwitri, *Konsep Dasar Kebijakan Publik*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 2009), 6.

²⁶ Ratih Indah Puspita, "Analisis Penyusunan Agenda Kebijakan Publik", Universitas Dipinergoro Semarang, 2016, 9.

²⁷ Ibid, 10.

Pada dasarnya kebijakan publik selalu dihadapkan dengan masalah yang diberikan. Pembuat kebijakan publik harus mencari dan menemukan masalah yang ada di masyarakat untuk dibuatkan solusinya. Untuk mencapai tujuan dari kebijakan publik pembuat kebijakan harus mencari penanggulangannya agar ketidakpuasan yang ada di masyarakat bisa diminamlisir.²⁸

Menurut Nugraha salah satu masalah dalam Kebijakan pendidikan harus menyangkut efisiensi baik menyangkut pada aspek proses, implementasi, SDM, fasilitas dan manfaat, dan efektifitas anggaran.²⁹

Hal ini juga dapat dilihat dalam kebijakan sistem zonasi sekolah di Tahun 2019 oleh Pemerintah. Dalam implementasi kebijakan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang diatur dalam Permendikbud No. 51 Tahun 2018. Masih banyak menuai pro dan kontra dalam implementasinya di sekolah. Beberapa permasalahan tersebut Menurut Dinar antara lain:

1. Teknis pelaksanaan PPDB menimbulkan kericuhan di kalangan masyarakat terutama karena melalui sistem perhitungan online.
2. Ketersediaan sekolah negeri belum merata di semua daerah di Indonesia. Sementara aturan zonasi mewajibkan anak mendaftar ke sekolah terdekat di rumahnya, aturan ini mengancam beberapa anak tidak dapat bersekolah karena hal tersebut.

²⁸ Abdullah Ramdani, “*Konsep umum Kebijakan Publik*”, Jurnal Publik, Vol. 11, No. 01, 2017, 8.

²⁹ Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), 23.

3. Sistem zonasi dengan prioritas jarak menyebabkan motivasi belajar para peserta didik menurun karena nilai dan prestasi dianggap bukan hal penting lagi.
4. Dikotomi sekolah unggulan dan nonunggulan masih berkembang di masyarakat.
5. Koordinasi antar instansi terkait belum efektif sehingga kebijakan pendidikan yang berlaku tidak berkesinambungan.³⁰

Dilihat dari hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan UU No. 20 Tahun 2003 tentang SISDIKNAS pada pasal 11 ayat 1 yang menyatakan jika Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Jadi beberapa permasalahan dalam penerapan sistem zonasi sekolah antara lain pelaksanaan kebijakan sistem zonasi menimbulkan kericuhan di masyarakat, ketersediaan sekoah negri masih belum merata, prioritas jarak dalam sistem zonasi menurunkan motivasi belajar siswa, pemikiran sekolah baik non maupun unggulan masih berkembang dimasyarakat, dan koordinasi antar intsansi belum efektif.

Dalam mengatasi permasalahan yang ada di dalam penerapan sistem zonasi sekolah pada PPDB 2019, perlu untuk melakukan upaya perbaikan atau saran perbaikan antara lain:

³⁰ Dinar wahyuni, “Permasalahan Dan Upaya Perbaikan Sistem Zonasi Dalam Penerimaan Peserta Didik Baru 2019”, jurnal info singkat, vol. XI, No. 13, Juli 2019, 14-15.

1. Pemerintah harus melakukan pemerataan dalam hal kualitas pendidikan di Indonesia.
2. Sebelum melakukan kebijakan, pemerintah perlu melakukan sosialisasi secara masif pada pihak yang terkait baik itu pemerintah daerah, dinas terkait, sekolah, dan masyarakat termasuk wali murid itu sendiri.
3. Pemerintah harus mencermati dalam beberapa faktor seperti data jumlah penduduk, jarak sekolah, dan akses ke sekolah di seluruh Indonesia.
4. Orang tua sebagai wali murid harus mengubah cara pandang tentang sekolah unggulan untuk menghilangkan dikotomi sekolah unggulan dan nonunggulan.
5. Model penerimaan mahasiswa di perguruan tinggi jalur prestasi (SNMPTN) perlu dikaji ulang seiring penerapan sistem zonasi PPDB tingkat SMA.³¹

Jadi beberapa upaya untuk mengatasi permasalahan dalam kebijakan sistem zonasi sekolah PPDB yang sesuai dengan Permendikbud No. 51 tahun 2018 adalah pemerintah sebaiknya melakukan pemerataan pendidikan di Indonesia, pemerintah perlu melakukan sosialisasi pada masyarakat sebelum menerapkan kebijakannya, dan pemerintah perlu mengkaji ulang Undang-undang atau kebijakan sebelum diterapkan pada masyarakat.

³¹ Ibid, 16-17.