

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pendidikan merupakan kebutuhan setiap individu dan selalu berubah mengikuti perkembangan zaman, ilmu pengetahuan teknologi dan budaya masyarakat. Pendidikan dirasa sangat penting karena pendidikan merupakan kebutuhan dalam meningkatkan kualitas SDM setiap individu. Kualitas Pendidikan akan menjadi dasar utama dalam menambah wawasan dan ilmu pengetahuan yang akan membentuk karakter penerus bangsa yang siap dalam menghadapi situasi apapun. Pemerintah perlu melakukan perbaikan secara berkesinambungan terhadap semua komponen yang ada pada pendidikan.

Keberhasilan dari adanya kebijakan Pendidikan dapat dilihat dari implemtasi dikeadaan nyatanya. (Yuliah, 2020) Menyebutkan bahwa “Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan atau penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri, serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan masalah yang dihadapi.” (Rusdiana, 2014) juga menyebutkan “Implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya terbatas pada mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi berkaitan dengan masalah konflik, yaitu siapa memperoleh apa dalam suatu kebijakan, bahkan pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang sangat penting,

kemungkinan jauh lebih penting daripada perumusan kebijakan”.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar terjadi pemerataan dari kualitas Pendidikan di Indonesia merupakan zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Ketentuan sistem zonasi yg dimuat dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) ini berdasar pada Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas dan Sekolah Menengah Kejuruan yang bertujuan menjamin penerimaan peserta didik baru berjalan dengan objektif, akuntabel, transparan dan tanpa diskriminasi sehingga mendorong peningkatan akses layanan pendidikan. Sistem zonasi merupakan sistem penerimaan peserta didik baru yang diberlakukan dengan penentuan radius zona oleh pemerintah daerah masing-masing dan sekolah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dengan persentase tertentu dari total jumlah peserta didik yang akan diterima. Diambil dari detik.com mengatakan “Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) kembali digelar dengan menggunakan 4 jalur pendaftaran, yaitu jalur zonasi, afirmasi, perpindahan tugas orangtua/wali, dan prestasi. Merujuk pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021, jalur zonasi SD minimal 70% dari daya tampung sekolah sedangkan SMP dan SMA minimal 50%. Jalur afirmasi minimal 15%, perpindahan tugas orangtua/wali maksimal 5%, dan jika ada sisa untuk jalur prestasi”.

Penerapan kebijakan PPDB berbasis zonasi merupakan salah satu kebijakan untuk pemerataan akses dan mutu pendidikan karena prinsipnya adalah mendekatkan layanan pendidikan ke masyarakat dan pemerataan mutu Pendidikan, tetapi kenyataannya (Agustang, 2021) menyebutkan “Kualitas pendidikan di Indonesia saat ini sangat memprihatinkan. Ini dibuktikan antara lain dengan data UNESCO (2000) tentang peringkat Indeks Pengembangan Manusia (Human Development Index), yaitu komposisi dari peringkat pencapaian pendidikan, kesehatan, dan penghasilan per kepala yang menunjukkan, bahwa indeks pengembangan manusia Indonesia makin menurun. Di antara 174 negara di dunia, Indonesia menempati urutan ke-102 (1996), ke-99 (1997), ke-105 (1998), dan ke-109 (1999)”. Sistem zonasi telah diimplementasikan secara bertahap sejak tahun 2016 yang diawali dengan penggunaan zonasi untuk penyelenggaraan ujian nasional. Kemudian pada tahun 2017 dan 2018 sistem zonasi untuk pertama kali diterapkan dalam penerimaan peserta didik baru dan disempurnakan di tahun 2019 melalui Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019. Jika dilihat dari implementasi yang dilakukan secara bertahap maka telah terjadi interaksi antara pembuat kebijakan/pemerintah dengan warga negara khususnya peserta didik. Sehingga dari interaksi tersebut dapat diperoleh umpan balik yang digunakan untuk menyempurnakan kebijakan sistem zonasi kedepannya.

Agar semakin menetapkan system zonasi tersebut Dinas Pendidikan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Magetan menetapkan sistem zonasi

ini sejak 2018, penetapan kebijakan zonasi ini bertujuan untuk mempermudah Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dalam mencari sekolah yang berada didekat tempat tinggal agar tidak terjadinya masalah keterlambatan serta kasus kenakalan remaja yang terjadi akibat sekolah jauh dari tempat tinggalnya. tetapi setahun setelah ditetapkannya sistem zonasi ini terdapat banyak masalah. Diambil dari [jpn.com](http://jpn.com) (13 juli 2019) menyebutkan “Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) sistem zonasi menyebabkan banyak kursi kosong disekolah SNPN kabupaten Magetan”. Setelah melakukan prariset pada SMP favorit dikabupaten Magetan Masalah Zonasi ini juga berlanjut pada banyaknya sekolah favorit yang menginginkan penurunan zona terhadap Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) karena sistem zonasi diberbagai sekolah favorit kabupaten magetan kata bapak Kimen (Mantan Wakil Kepala Sekolah SMP Negeri 4 Magetan), hal ini terlihat dari banyaknya siswa disekolah favorit yang tidak sesuai dengan yang diharapkan guru-guru disekolah tersebut dan guru-guru yang complain terkait banyak siswa yang bermasalah disekolah favorit kata ibu Sari (Kesiswaan SMP Negeri 4 Magetan). Bu Sari (Kesiswaan SMP Negeri 4 Magetan) juga menyebutkan beberapa sekolah yang guru-guru complain terkait masalah murid yang tidak sesuai, beliau menyebutkan SMP NEGERI 1 Magetan, SMP Negeri 4 Magetan, SMP Negeri 1 Kawedanan, dan SMP 1 Maspah. Berbagai masalah yang terjadi disekolah favorit ini menyebabkan penurunan peringkat akibat siswa yang tidak sesuai dengan harapan dari guru-guru disekolah tersebut.

Hal ini menyebabkan terjadinya prokontra antar guru dan wali murid karena adanya ketidaksetujuan guru dari sistem zonasi ini yang membuat Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) mengalami penurunan serta masuknya siswa yang tidak sesuai dengan harapan guru pada sekolah-sekolah favorit di kabupaten Magetan, tetapi memudahkan sistem zonasi ini memudahkan wali murid dalam mencari sekolah bagi anaknya karena dengan adanya sistem ini mereka tidak terlalu mementingkan nilai dari anaknya karena dengan adanya sistem zonasi ini banyak siswa disekitaran sekolah yang mengutamakan kedekatan tempat tinggalnya dengan sekolah yang berada di daerahnya.

Adapun beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini. (Ula & Lestari, 2019) menyimpulkan bahwa dampak dari Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) sekolah-sekolah favorit melalui sistem zonasi imbas bagi siswanya banyaknya yang masuk ke dalam sekolah memiliki nilai dibawah Kriteria Ketuntasan Minimal (KKM) yang menyebabkan penurunan pada harapan masyarakat sebagai sekolah favorit, kemudian imbas bagi guru disekolah favorit banyaknya guru yang mengeluh akibat dari perilaku negatif siswa dan sulit untuk dikendalikan serta banyaknya siswa yang diterima dari jalur zonasi ini yang sulit menerima materi yang diberikan akibatnya menyebabkan kurangnya nilai siswa serta ketidakpuasan dari wali murid, dan terakhir imbas terhadap masyarakat hasil dari adanya Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) melalui jalur zonasi yakni

- a. Dinilai kurang dalam penyosialisasian terhadap masyarakat yang kurang paham tentang sistem zonasi ini;
- b. Masyarakat menilai dengan dihapusnya NUN sebagai syarat masuk sekolah membuat siswa tidak perlu semangat belajar untuk memasuki sekolah favorit yang diinginkan siswa tersebut;
- c. Terdapat penyalahan data untuk mendaftar disekolah-sekolah favorit dari sistem zonasi di beberapa daerah;
- d. Belum diimbangi dengan pemerataan jumlah sekolah, fasilitas Pendidikan, dan kualitas Pendidikan sehingga banyak terjadinya *blank spot*;

Melihat permasalahan pada latar belakang tersebut dalam penerapan sistem zonasi yang terjadi terhadap sekolah-sekolah favorit diberbagai daerah menyebabkan ketidak senangan akibat sistem ini. Penerapan sistem zonasi ini juga menjadi tantangan besar diberbagai sekolah dikabupaten Magetan. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam terkait masalah yang terjadi pada sekolah favorit dikabupaten Magetan dengan mengambil judul penelitian tentang “Dinamika Perumusan Kebijakan Zonasi Dalam Pemerataan Pendidikan SMP di Magetan Jawa Timur Tahun 2021-2022”.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Dinamika atas kebijakana sistem zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dikabupaten Magetan?
2. Aktor siapa saja yang terlibat di dalam dinamika formulasi kebijakan sistem zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dikabupaten Magetan?

### **1.3 Tujuan**

Tujuan dari adanya penelitian yang dilakukan penulis berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah adalah:

1. Mengetahui Dinamika atas kebijakana sistem zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dikabupaten Magetan.
2. Mengetahui Aktor siapa saja yang terlibat di dalam dinamika formulasi kebijakan sistem zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dikabupaten Magetan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu referensi kepada Pemerintah untuk memperbaiki atau mengetahui Dinamika yang terjadi kepada sekolah-sekolah favorit akibat terrealisasikan kebijakan zonasi ini, serta faktor terjadinya dinamika ini terhadap sistem zonasi ini terhadap sekolah-sekolah favorit

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan evaluasi, masukan, dan pertimbangan kepada pihak-pihak terkait dalam merealisasikan kebijakan dari sistem Zonasi pada kabupaten Magetan Jawa Timur.

##### **a. Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan evaluasi, masukan, pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menangani masalah terkait Pendidikan terutama dalam kebijakan sistem zonasi.

b. Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan arahan kepada masyarakat dalam mengetahui bagaimana kebijakan sistem zonasi bagi Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB).

c. Sekolah

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan gambaran kepada sekolah terkait kebijakan sistem zonasi.

### 1.5 Tinjauan Pustaka

Sejumlah penelitian – penelitian terdahulu yang mengkaji terkait kebijakan tentang sistem zonasi kepada sekolah-sekolah dapat ditemukan dalam sejumlah literatur. Adapun penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan terdapat topik yang diangkat, dapat dilihat pada table berikut :

**Tabel 1.1 Tinjauan Pustaka**

| No | Nama            | Judul  | Metode     | Hasil  |
|----|-----------------|--|------------|--|
| 1. | (Bintoro, 2018) | Presepsi Masyarakat Terhadap Implementasi Kebijakan Zonasi Sekolah Dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tingkat SMA Tahun Ajaran 2017/2018 di Kota Samarinda | Kualitatif | Problem gejala di masyarakat terkait kebijakan Zonasi initerkait, waktu sosialisasi yang terbatas yang pada akhirnya berpengaruh pada pemahaman masyarakat akan mekanisme baru dalam penerimaan peserta didik baru pasca ditetapkannya kebijakan zonasi melalui Permendikbud 17 Tahun 2017 tersebut. Selain itu, standar pendidikan yang belum merata di |

|    |                            |   |            |   |
|----|----------------------------|---|------------|---|
|    |                            |   |            | semua sekolah juga turut menjadi kekhawatiran akan kesiapan daerah dalam melaksanakan kebijakan zonasi.   |
| 2. | (Pradewi & Rukiyati, 2019) | Kebijakan Sistem Zonasi Dalam Prespektif Pendidikan   | Kualitatif | Zonasi memudahkan akses layanan pendidikan, zonasi pemeratakan kualitas sekolah, zonasi menurunkan kualitas sekolah, zonasi tidak cocok ditetapkan di tingkat SMA, sistem zonasi membatasi siswa memilih sekolah, kebijakan zonasi harus disertai pemerataan sarana dan prasarana pendidikan, dan zonasi merusak kebhinekaan. Perspektif-perspektif tersebut masing-masing muncul berdasarkan pemahaman, perasaan dan pengalaman yang telah dialami dengan kebijakan sistem zonasi. |
| 3. | (Mashudi, 2019)            | Kebijakan PPDB Sistem Zonasi SMA/SMK dalam Mendorong Pemerataan Kualitas Sumberdaya Manusia di Jawa Timur | Kualitatif | PPDB melalui sistem zonasi bertujuan untuk pemerataan dalam mencari SDM diberbagai daerah oleh karena itu menurut Permendikbud Nomer 51 tahun 2018 juga akan lebih menjamin penyebaran tenaga kerja dengan kualitas yang hampir sama, sebagai hasil dari proses pelaksanaan pembelajaran dan  |

|    |                       |   |             |  |
|----|-----------------------|---|-------------|--|
|    |                       |   |             | kualitas siswa yang setara. Ketersediaan SDM dengan kualitas yang setara akan menjadi daya tarik ekonomi karena menghidupkan dunia usaha di daerah secara merata   |
| 4. | (Ula & Lestari, 2019) | Imbas Sistem Zonasi Bagi Sekolah Favorit dan Masyarakat   | Kualitatif  | Terdapat beberapa imbas yang terjadi karena adanya system zonasi ini yakni Imbas bagi siswa, imbas bagi guru dan imbas bagi masyarakat yang menyebabkan banyak masalah.  |
| 5. | (Anam, 2019)          | Evaluasi Kebijakan Sistem Zonasi Dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di Tingkat Sekolah Menengah Pertama Negero (SMPN) | Kuantitatif | Terdapat berbagai problem dari Kebijakan Zonasi ini dan memerlukan evaluasi yakni, Belum adanya petunjuk teknis mengenai Pelaksanaan PPDB sistem zonasi, Belum maksimalnya pelayanan terhadap masyarakat dalam pelaksanaan PPDB seperti sosialisasi mengenai ketentuan radius zona atau yang disebut dengan sistem zonasi, Belum adanya pemerataan tenaga pengajar dan tenaga administrasi serta sarana dan prasarana demi tercapainya pemerataan mutu |

|    |                 |  |            |   |
|----|-----------------|--|------------|---|
|    |                 |  |            | Pendidikan, Masih kurangnya pengawasan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pamekasan terhadap sekolah dalam pelaksanaan PPDB sistem zonasi dan tidak adanya tindakan tegas seperti sanksi pidana oleh aparat yang berwenang kepada oknum-oknum yang melakukan pelanggaran.   |
| 6. | (Karmila, 2020) | Analisis Kebijakan Pendidikan Sistem Zonasi Dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) | Kualitatif | Diperlukannya pemerataan pendidikan yang berkualitas dan berkeadilan, maka diperlukan zona-zona sebagai integrasi kebijakan-kebijakan implementasi sesuai dengan prioritas pembangunan di zona tersebut. maka akan terwujud pendidikan yang memiliki kualitas dan kuantitas yang sama atau homogen secara merata dari Sabang hingga Merauke |
| 7. | (Hanum, 2020)   | Pengembangan Kualitas Guru: Upaya Kepala Sekolah Dalam Meningkatkan Mutu Sekolah Dasar | Kualitatif | Peningkatan mutu harus dengan strategi dari sekolah melalui pengembangan kualitas guru harus benar-benar memperhatikan kebutuhan guru yang saat itu diperlukan dalam meningkatkan potensi dan kemampuan dalam mengajar, melihat perkembangan  |

|           |                 |   |            |   |
|-----------|-----------------|---|------------|---|
|           |                 |   |            | berbagai ilmu pengetahuan dan teknologi informasi yang semakin pesat.   |
| <b>8.</b> | (Mareta, 2021)  | Analisis Kebijakan Zonasi: Terampasnya HAK Sekolah dan HAK Siswa Dalam Pendidikan | Kualitatif | Kebijakan zonasi yang diterapkan pemerintah sebetulnya telah berhasil menghapuskan label sekolah favorit dan non favorit di ranah pendidikan. Namun, pemerintah belum berhasil untuk mengubah stereotipe dan stigma terkhusus para orang tua tentang sekolah favorit dan non favorit. Ketimpangan yang terjadi bukan karena sekolah tersebut di labeli favorit maupun non favorit tetapi ketimpangan terjadi karena adanya ketidakmerataan kualitas pendidikan di dalam sebuah sekolah. Maka dari itu penghapusan label favorit non favorit tidak begitu berpengaruh jika tidak ada tindakan lebih lanjut untuk meningkatkan kualitas setiap sekolah. |
| <b>9.</b> | (Jayanti, 2021) | Analisis Kebijakan Peta Jalan Pendidikan Nasional 2020-2035                       | Kualitatif | Kebijakan Pendidikan Nasional menuju pada pendidikan di Indonesia pernah mengalami perubahan sistem pendidikan selain itu, potret pendidikan di daerah perkotaan dan  |

|     |                           |   |            |  |
|-----|---------------------------|---|------------|--|
|     |                           |   |            | <p>pedesaan memiliki perbedaan. Jika di kota, guru dan peserta didik lebih mudah dalam mengakses informasi dan sarana belajarnya pun lebih lengkap. Berbeda dengan desa, disana masih banyak sekolah yang sarana belajarnya kurang memadai, Tantangan yang dihadapi dalam dunia pendidikan seputar penggunaan kurikulum, kemudian bagaimana cara guru mengajar sehingga menghasilkan output yang baik agar dapat menciptakan pendidikan yang bermutu, Kebijakan merdeka belajar menjadi strategi utama untuk meningkatkan kualitas pendidikan di tahun 2035.</p> |
| 10. | (Marlina & Bashori, 2021) | <p>Analisis Kebijakan Pendidikan dalam Masa Darurat Penyebaran Covid-19 (Analisis SE Mendikbud No.4 tahun 2020)</p> | Kualitatif | <p>Kebijakan Pendidikan saat terjadinya Corona (Covid-19) mengharuskan para siswa menggunakan aplikasi-aplikasi yang bisa mempermudah mereka menerima pembelajaran dari rumah yakni seperti Youtube, Whastapp, Google Classroom, Google Meet, dan Zoom Cloud Meeting agar memudahkan para siswa menerima</p>   |

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | pembelajaran dari guru-guru yang bertugas |
|--|--|--|--|---|

Berdasarkan hasil analisis dari 10 penelitian terdahulu diatas, maka di tentukan persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang ingin penulis teliti. Persamaan antara peneliti terdahulu dengan penelitian yang ingin penulis lakukan terletak pada metode penelitian yang di gunakan, yang di mana sebagian besar penelitian terdalulu menggunakan metode penelitian kualitatif seperti yang penulis gunakan dalam penelitian ini. Adapun beberapa perbedaan yang di temukan yakni terkait dengan studi kasus ataupun fokus penelitian yang dipilih oleh penulis. Teori yang digunakan dan hasil yang diperoleh dalam penelitian tersebut. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukakn oleh penulis terhadap penelitian sebelumnya ditemukan perbedaan pada studi kasus dan kota yang dipilih peneliti terdahulu (Bintoro, 2018) membahas mengenai prespektif masyarakat terhadap kebijakan sistem zonasi pada tahun ajaran 2017/2018 pada kota Samarinda, (Pradewi & Rukiyati, 2019) membahas mengenai kebijakan sistem zonasi dari prespektif Pendidikan, (Mashudi, 2019) membahas mengenai kebijakan sistem zonasi dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dari Jawa Timur, (Ula & Lestari, 2019) membahas mengenai imbas dari kebijakan sistem zonasi kepada sekolah-sekolah favorit dan masyarakat, (Anam, 2019) membahas mengenai evaluasi yang

harus dilakukan terhadap kebijakan sistem zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) pada tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP), (Karmila, 2020) menganalisis terkait Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) melalui kebijakan sistem zonasi, (Hanum, 2020) membahas tentang peningkatan guru agar terjadinya pemerataan terhadap setiap sekolah yang terkena kebijakan sistem zonasi, (Mareta, 2021) membahas tentang HAK dan Kewajiban dari sekolah yang terkena kebijakan sistem zonasi dari pemerintah, (Jayanti, 2021) membahas tentang Kebijakan Peta arah Pendidikan Indonesia, (Marlina & Bashori, 2021) membahas mengenai Kebijakan pendidikan darurat karena adanya virus Covid-19. Disebabkan karena banyaknya permasalahan yang terjadi peneliti bertujuan untuk memfokuskan pada Dinamika yang terjadi karena kebijakan sistem zonasi ini dikabupaten Magetan.

## **1.6 Kerangka Teori**

### **1.6.1 Kebijakan Publik**

#### **1.6.1.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Menurut Soenarko (2000:36) dalam (Hasbullah & Syaiful Anam, 2019) yaitu:

1. Kebijakan publik memiliki pengertian yang bersifat tetap, serta melekat pada seseorang yang tidak berubah kecuali adanya sebab untuk perkembangan;

2. Kebijakan publik suatu istilah yang menunjukkan adanya proses, karena merupakan hasil keputusan atau perbuatan yang mempunyai sifat untuk dilaksanakan;
3. Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh instansi pemerintah untuk mencapai tujuan bersama demi kepentingan bersama, baik berupa undang-undang maupun peraturan-peraturan (Hayat, 2000:24);
4. Kebijakan publik dimungkinkan bersifat positif dalam arti merupakan pedoman tindakan pemerintah yang harus dilakukan dalam menghadapi suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat untuk tidak melakukan sesuatu (Wahab 2010 dalam Ramdhani, 2017: 3).

Menurut Thomas R. Dye (1992), "*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*" (kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan "tindakan" pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya.

Sementara itu, Thomas Dye (1992: 2-4) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan

tidak menimbulkan kerugian, di sinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

James E. Anderson Anderson (1970) menyatakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah). Menurut David Easton, “*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*” (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Solihin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli, maka untuk memahami istilah kebijakan, Solihin Abdul Wahab (2004:40-50) dalam (Dewi, 2019) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan;
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta dapat dibedakan dari administrasi;
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;
4. Kebijakan mencakup ketiadaan ataupun adanya tindakan;
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit;
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang

waktu;

8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intraorganisasi;

9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah;

10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

#### 1.6.1.2 Aktor-Aktor dalam Kebijakan Publik

Thomas R. Dye dalam (Yaw, 2018), mengemukakan kebijakan publik sebagai "apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan." Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik, karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

James E. Anderson dalam (Yaw, 2018) "Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah." Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam (Yaw, 2018) "Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah" David Easton: "Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat."

Dari ketiga sudut pandang terhadap pengertian kebijakan publik, tampaklah bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan pemerintah, pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor kebijakan publik hanya dapat mempengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing. Menurut Thomas R. Dye dalam (Yaw, 2018), hal ini disebabkan oleh 3 hal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah yaitu:

1. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada publik
2. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik
3. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik

### **1.6.2 Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan menurut Thomas R. Dye (dalam, Kadji, 2015) dalam (Putra, 2020) merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik sebagai solusi terhadap setiap permasalahan di masyarakat. Intervensi yang dilakukan dapat memaksa publik, karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif. Kewenangan otoritatif pemerintah itulah yang berdampak pada adanya produk kebijakan publik yang justru terlahir bukan untuk kepentingan publik semata, namun terkadang hanya untuk legitimasi kepentingan kelompok dan golongan tertentu.

Inti dari siklus kebijakan publik adalah formulasi kebijakan karena dari sinilah akan ditetapkan atau dirumuskan substansi kebijakan publik sebagai alternatif untuk memecahkan masalah masyarakat. Belum tentu semua isu kebijakan publik dapat diakomodir oleh pemerintah dianggap sebagai masalah publik yang harus dipecahkan melalui kebijakan publik dan diproses melalui serangkaian tindakan. Budi Winarno (2014) menyimpulkan dari pendapat beberapa ahli bahwa dalam Formulasi kebijakan terdapat empat tahapan yang dilaksanakan secara sistematis, yaitu:

1. Tahap pertama, perumusan masalah, menggali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan suatu kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefiniskan dengan baik.
2. Tahap Kedua, Agenda Kebijakan, tidak semua masalah publik akan masuk kedalam agenda kebijakan, masalah-masalah tersebut akan berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah publik yang masuk kedalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para perumus kebijakan.
3. Tahap Ketiga, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, Pada tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan berbagai alternatif pilihan kebijakan yang akan diambil untuk memecahkan masalah. Para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan

antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan nego- siasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan.

4. Tahap Keempat, penetapan kebijakan, Setelah salah satu dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, maka diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka pada tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

### **1.6.3 Zonasi**

Sistem zonasi adalah pembagian wilayah kedalam beberapa zona. Zonasi sendiri berasal dari kata zona yaitu kawasan atau area yang memiliki fungsi dan karakteristik lingkungan yang spesifik. Zonasi dimaknai sebagai pembagian atau pemecahan suatu areal menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan. Dengan kata lain kebijakan zonasi dipandang sebagai solusi untuk menyelesaikan dua masalah pokok pendidikan, yaitu pemerataan akses dan kualitas pendidikan. Kebijakan sistem zonasi merupakan kebijakan dalam rangka manajemen peserta didik yang mulai diberlakukan pada tahun ajaran 2017/2018. Dengan sistem zonasi semua (khususnya sekolah negeri) disiapkan untuk memberikan layanan pendidikan yang bermutu secara merata bagi warga anggota masyarakat pada suatu areal atau kawasan tertentu sehingga anak- “anak terbaik” tidak perlu mencari “sekolah terbaik” yang lokasinya jauh dari tempat tinggalnya. Berdasarkan Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017,

dengan menerapkan sistem zonasi, sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari sekolah paling sedikit sebesar 90 persen dari total jumlah peserta didik yang diterima. Dengan kata lain kebijakan zonasi dipandang sebagai solusi untuk menyelesaikan dua masalah pokok pendidikan, yaitu pemerataan akses dan kualitas pendidikan.

#### 1.6.3.1 Tujuan Sistem Zonasi

Sistem zonasi dalam pendidikan mempunyai tujuan diantaranya sebagai berikut:

1. Menjamin penerimaan peserta didik baru berjalan secara objektif, akuntabel, transparan, nondiskriminatif dan berkeadilan dalam mendorong peningkatan akses layanan pendidikan.
2. Menjamin ketersediaan dan kesiapan satuan pendidikan (sekolah negeri, khususnya) untuk dapat memberikan layanan pendidikan yang berkualitas.
3. Menjamin adanya pemerataan akses dan mutu pendidikan yang berkeadilan pada setiap zona/wilayah yang ditetapkan mendekati tempat tinggal peserta didik
4. Memastikan terpenuhinya tenaga peserta didik dan kependidikan yang kompeten didukung oleh sarana yang memadai yang dapat disediakan dan digunakan bersama oleh setiap satuan pendidikan yang ada di wilayah/zona yang ditetapkan.

5. Mengendalikan dan menjamin mutu lulusan serta melakukan pengawasan proses dan hasil pembelajaran secara kooperatif dan kompetitif pada wilayah/zona layanan pendidikan secara terukur dan berkesinambungan.

Tujuan Permendikbud yang baru ialah mendorong peningkatan akses layanan pendidikan (Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018 tentang penerimaan peserta didik baru pada TK, SD, SMP, SMA dan SMK pasal 3 ayat 1). Dengan demikian dapat dikatakan fokus utama dari kebijakan zonasi ialah pemerataan akses layanan pendidikan. Selain pemerataan akses, masalah yang ingin diselesaikan oleh kebijakan ini ialah pemerataan kualitas Pendidikan.

#### 1.6.3.2 Sistem Zonasi dalam Penerimaan Peserta Didik Baru

Kebijakan Permendikbud pasal 15 no 17 tahun 2017 dijelaskan bahwa dengan menerapkan sistem zonasi, sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari sekolah paling sedikit sebesar 90 persen dari total jumlah peserta didik yang diterima.

Radius zona terdekat ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kondisi di daerah tersebut. Kemudian sebesar 10 persen dari total jumlah peserta didik dibagi menjadi dua kriteria, yaitu lima persen untuk jalur prestasi, dan lima persen untuk peserta didik yang mengalami perpindahan domisili. Kebijakan Permendikbud No 17 tahun 2017 pasal 12 dan 13 disebutkan bahwa seleksi PPDB pada kelas VII SMP dan kelas X

SMA/SMK mempertimbangkan kriteria dengan urutan prioritas sesuai dengan daya tampung berdasarkan ketentuan rombongan belajar. Urutan prioritas itu adalah:

1. Jarak tempat tinggal ke sekolah sesuai dengan ketentuan zonasi
2. Usia
3. Nilai hasil ujian sekolah (untuk lulusan SD) dan Surat Hasil Ujian Nasional atau SHUN (bagi lulusan SMP)
4. Prestasi dibidang akademik dan non-akademik yang diakui sekolah sesuai dengan kewenangan daerah masing-masing.

## **1.7 Definisi Konseptual**

### **1.7.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik merupakan sesuatu aturan yang dibuat oleh Negara yang harus dilaksanakan oleh masyarakatnya karena bertujuan untuk membangun Negara. Kebijakan Publik bersifat tetap, serta melekat pada seseorang yang tidak berubah kecuali adanya sebab untuk perkembangan yang dialami dimasyarakat dan diperbaharui oleh pemerintah itu sendiri. Serta dalam melaksanakan atau mengatur Kebijakan Publik harus ada Aktor-aktor yang ikut serta dalam pelaksanaannya dalam mewujudkan suatu kebijakan untuk masyarakat banyak.

### **1.7.2 Formulasi Kebijakan**

Pembuatan kebijakan merupakan upaya pemerintah untuk campur tangan dalam kehidupan masyarakat untuk menyelesaikan semua masalah sosial. Karena pemerintah diberdayakan, intervensi dapat dipaksakan pada

rakyat. Ini adalah kekuasaan tertinggi pemerintah untuk mempengaruhi keberadaan hasil kebijakan publik, dan dalam praktiknya tidak hanya untuk kepentingan publik, tetapi dalam beberapa kasus hanya untuk legitimasi kepentingan kelompok atau kelompok tertentu.

### 1.7.3 Zonasi

Zonasi merupakan Kebijakan dari pemerintah yang digunakan untuk pemerataan Pendidikan di Indonesia dengan cara pembagian zona terhadap sekolah-sekolah yang berada didaerahnya sendiri-sendiri atau seorang peserta didik baru bisa masuk kesekolah yang dekat dengan tempat tinggalnya bertujuan memudahkan mereka dalam bersekolah serta mendapatkan pengawasan dari sekolah maupun masyarakat yang kenal mereka serta memudahkan wali peserta didik baru dalam mendapatkan sekolah didaerah mereka.

### 1.8 Definisi Oprasional

**Tabel 1.2 Kerangka Oprasional**

| VARIABEL  | INDIKATOR  |
|---|--|
| <b>Formulasi Kebijakan Sistem Zonasi</b>                                    | 1. Perumusan masalah<br>2. Agenda kebijakan<br>3. Pemilihan alternatif kebijakan<br>4. Penetapan kebijakan |
| <b>Aktor yang terlibat dalam dinamika formulasi kebijakan sistem Zonasi</b> | 1.Kewenangan pemerintah dengan kekuatan dan kapabilitas dalam memberlakukan kebijakan publik               |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>2.Kewenangan pemerintah dalam kekuatan dan kapabilitas pada legitimasi kebijakan publik</p> <p>3.Kewenangan pemerintah dalam kekuatan dan kapabilitas pada Pemaksaan Publik</p> |
|--|--|

### 1.9 Metode Penelitian

Menurut Sugiseno (2013:2), metode penelitian ini pada dasarnya adalah metode ilmiah untuk memperoleh data menurut tujuan atau aplikasi tertentu. Berdasarkan ini, empat kata kunci harus diperhatikan: metode ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan. Menurut Darmadi (2013:153), metode penelitian ini merupakan metode ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan tertentu. Metode ilmiah berarti kegiatan penelitian didasarkan pada sifat-sifat ilmiah yang rasional, empiris dan sistematis. Pemilihan metode penelitian bertujuan untuk menemukan data yang ingin digunakan peneliti untuk mendapatkan data yang sesuai dengan penelitiannya.

### **1.9.1 Jenis Penelitian**

Menurut Moleong (2017:6) dalam (STIE, 2017), penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami, secara holistik dan melalui deskripsi, fenomena seperti tindakan, persepsi, motivasi, dan perilaku yang dialami subjek penelitian. Suatu bentuk pemahaman kata, yaitu kata dan bahasa, dalam konteks alamiah tertentu dengan menggunakan berbagai metode alamiah. Penelitian kualitatif lebih menekankan kualitas daripada kuantitas, dan data yang dikumpulkan diperoleh dari wawancara, observasi langsung, dan dokumen formal lain yang relevan daripada kuesioner.

### **1.9.2 Lokasi Penelitian**

Menurut Hamid Darmadi (2011:52) lokasi penelitian adalah tempat dimana proses studi yang digunakan untuk memperoleh pemecahan masalah penelitian berlangsung. Menurut Wiratna Sujarweni (2014:73) Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian itu dilakukan. Lokasi penelitian yang diambil penulis merupakan sekolah-sekolah favorit dikabupaten Magetan. Alasan penulis mengambil lokasi ini karena terdapat beberapa masalah akibat terrealisasinya Kebijakan sistem Zonasi pada daerah ini yang menimbulkan dampak negative.

### 1.9.3 Sumber Data

#### 1. Data Primer

**Tabel 1.3 Data Primer**

| No. | Sumber Data  | Teknik Pengumpulan Data |
|-----|--|-------------------------|
| 1   | Drs. Suwata M.Si, Kepala Dinas Pendidikan dan Olahraga Kabupaten Magetan | Wawancara               |
| 2   | Agus Sunadi, Kepala Sekolah SMPN 4 Magetan                               | Wawancara               |
| 3   | Sari Melati, Kesiswaan SPMN 4 Magetan                                    | Wawancara               |
| 4   | Edi Pria Hastoni, S.pd, M.Pd, Kesiswaan SMPN 1 Magetan                   | Wawancara               |

#### 2. Data Sekunder

Menurut Sugiyono (2018:456) data sekunder yaitu sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data

sekunder adalah data yang diberikan oleh Dinas Pendidikan dan Olahraga kabupaten Magetan untuk melengkapi data yang dibutuhkan.

#### **1.9.4 Teknik Pengumpulan data**

##### **1. Wawancara**

Menurut Yusuf (2014:372) Wawancara adalah suatu kejadian atau proses interaksi antara pewawancara dan sumber informasi atau orang yang diwawancarai melalui komunikasi secara langsung atau bertanya secara langsung mengenai suatu objek yang diteliti. Wawancara ini bertujuan untuk menanyakan secara langsung melalui pertanyaan yang sudah disiapkan terlebih dahulu untuk mencari data yang dibutuhkan.

##### **2. Observasi**

Menurut Sugiyono (2018:229) observasi merupakan teknik pengumpulan data yang mempunyai ciri yang spesifik bila dibandingkan dengan teknik yang lain. Observasi juga tidak terbatas pada orang, tetapi juga objek-objek alam yang lain untuk mengamati kegiatan yang terjadi pada siswa disekolah-sekolah favorit karena Kebijakan Sistem Zonasi.

##### **3. Dokumentasi**

Menurut Sugiyono (2018:476) dokumentasi adalah suatu cara yang digunakan untuk memperoleh data dan informasi dalam bentuk buku, arsip, dokumen, tulisan angka dan gambar yang berupa laporan serta keterangan yang dapat mendukung penelitian. Data yang didapatkan dari Dinas Pendidikan dan Olahraga Kabupaten Magetan.

### 1.9.5 Teknik Analisis Data

#### 1. Reduksi Data.

Menurut Sugishirono (2018:247-249), pengorganisasian data terdiri dari meringkas, memilih yang paling penting, memfokuskan pada yang penting sesuai dengan tema penelitian, dan terakhir memperjelas terdiri dari mencari tema dan pola untuk memberikan gambaran besar. gambar. Untuk memudahkan penelitian. Pengumpulan data lebih lanjut. Saat mengurangi data, ikuti tujuan yang ingin Anda capai dan tujuan yang diberikan kepada Anda.

#### 2. Penyajian Data (Data Display)

Setelah mereduksi data, langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif, data disajikan dalam bentuk tabel, grafik, bagan alir, piktogram, dll. Dengan menyajikan data, dapat diatur dan disusun dalam pola relasional, sehingga lebih mudah untuk dipahami. Selanjutnya penyajian data dalam penelitian kualitatif dapat berupa uraian singkat, grafik, hubungan antar kategori, diagram alir, dll.

#### 3. Penarikan Kesimpulan.

Langkah terakhir dalam menganalisis penelitian kualitatif adalah menarik kesimpulan. Menurut Sugishirono (2018:252-253), kesimpulan dalam penelitian kualitatif dapat menjawab atau tidak menjawab rumusan masalah yang asli. Karena seperti yang telah disebutkan sebelumnya, permasalahan dan perumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih

bersifat bertahap. Properti sementara berkembang setelah penelitian dilakukan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan wawasan baru yang belum pernah ada sebelumnya. Temuan dapat berupa penjelasan atau klarifikasi atas hal-hal yang sebelumnya tidak jelas sehingga dapat diklarifikasi setelah investigasi.