

**Resistensi Sekolah Eks-Unggulan Terhadap Kebijakan Sistem Zonasi Dalam
Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Di Kabupaten Luwu,
Sulawesi Selatan**

Tawakkal¹⁾, Saiful²⁾

^{1,2)} Administrasi Publik, Universitas Werisar

¹⁾ tawakkal@unsar.ac.id ²⁾ saiful@unsar.ac.id

ABSTRACT

The implementation of zoning system policies in the ex-superior Senior High School Luwu Regency, South Sulawesi. In its implementation, it was found that the implementers had their own strategies in responding to the PPDB zoning system policy, resulting in an uneven distribution of students in each school. The attitude of the implementers is reinforced by the theory of policy resistance. In addition, there are also several obstacles in its implementation, such as zoning which is more profitable for ex-superior schools, lack of socialization by related agencies, insufficient school facilities in all schools, especially non-superior ones, and the use of family cards and wishes parents so that their children get a better education. This study used a qualitative descriptive method with data collection techniques through interviews and direct observation at the research location and was supported by secondary data and documents in each school and from the Education Office. The main resource person in this research is the principal, but to support the research data that has been obtained, researchers also collect data from other sources, such as; teachers and education personnel (curriculum, student affairs, school treasurers, and school operators) and also supported by non-bureaucratic parties (journalists, political parties, NGOs (non-governmental organizations), and youth activists in the education sector. In order to achieve the main objectives of the zoning system policy, researchers recommend that local governments force more implementors in each ex-superior school to comply with the policy and impose sanctions in accordance with the applicable Permendikbud.

ABSTRAK

Implementasi kebijakan sistem zonasi di SMA Negeri eks-unggulan Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan. Dalam implementasinya ditemukan bahwa para implementor mempunyai strategi sendiri dalam menyikapi kebijakan sistem zonasi PPDB, dari strategi itulah sehingga menyebabkan persebaran peserta didik tidak merata di tiap sekolah. Sikap para implementor ini diperkuat oleh teori dari resistensi kebijakan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan observasi langsung di lokasi penelitian serta didukung oleh data sekunder dan dokumen di tiap sekolah maupun dari Dinas Pendidikan. Narasumber utama dalam penelitian ini adalah Kepala Sekolah, namun untuk mendukung data penelitian yang telah diperoleh, peneliti juga mengumpulkan data dari narasumber lain, seperti; Guru, dan tenaga kependidikan (bidang kurikulum, bidang kesiswaan, bendahara sekolah, dan operator sekolah) serta didukung juga oleh pihak dari non birokrasi (wartawan/media, partai politik, LSM (Lembaga Swada Masyarakat), dan aktivis pemuda di bidang pendidikan. Untuk mencapai tujuan utama dari kebijakan sistem zonasi, peneliti merekomendasikan kepada Pemerintah Daerah agar lebih memaksa para implementor di setiap sekolah eks-unggulan mematuhi kebijakan tersebut dan memberikan sanksi sesuai dengan Permendikbud yang berlaku.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Sistem Zonasi, Kepatuhan Aktor, Resistensi, Sekolah Eks-Unggulan.

1. PENDAHULUAN

Kemajuan suatu negara dapat diukur dari tingkat pendidikannya, dimana masa depan suatu bangsa tergantung pada mutu sumber daya manusia dan kemampuan peserta didiknya dalam menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi (Aditomo, 2018; Chaves, et al., 2019). Perkembangan dunia yang begitu cepat membawa banyak perubahan yang berdampak pada dunia pendidikan (Sumintono, 2013). Situasi seperti ini juga telah membuat pemerintah di negara-negara berkembang termasuk Indonesia berusaha mengambil inisiatif dengan menerapkan perubahan pada sistem dan kebijakan pendidikan untuk terus bisa bersaing sejalan dengan tantangan global (Schleicher, 2014). Hal ini dilakukan agar pendidikan di Indonesia tidak semakin tertinggal.

Pendidikan di era revolusi industri 4.0 merupakan salah satu investasi sumber daya manusia yang sangat penting dan mempunyai andil besar dalam pembangunan perekonomian suatu bangsa. Sektor pendidikan mempunyai

peranan penting dalam pembentukan serta penerapan teknologi modern bagi negara-negara berkembang salah satunya Indonesia demi terciptanya pertumbuhan ekonomi serta pembangunan yang berkesinambungan (Sukirno, 2004). Penerapan teknologi pendidikan dengan menggunakan berbagai program-program belajar yang dirancang dan dipersiapkan sebelumnya untuk digunakan dalam proses belajar baik secara individu maupun kelompok (Gusmaneli, 2012). Nasution (2005) mengungkapkan bahwa hal yang diharapkan dari teknologi pendidikan ialah untuk membantu mengatasi berbagai masalah pendidikan, seperti mengatasi kekurangan tenaga pendidik (*guru*) guna membantu pelajar menguasai pengetahuan yang cepat berkembang sehingga membantu proses belajar yang lebih efisien dan efektif. Tanpa pendidikan suatu negara akan tertinggal dari negara lain (Aditomo, 2018). Oleh karena itu, keunggulan pendidikan menjadi indikator majunya suatu bangsa, sebaliknya rendahnya daya saing bangsa merupakan pencerminan dari rendahnya kualitas pendidikan yang dihasilkan (Yaumi, 2012).

Berdasarkan laporan PISA (*Programme for International Student Assessment*) tahun 2015, Indonesia menempati peringkat ke 62 dunia di bidang sains, 63 dunia di bidang matematika, dan 64 dunia di bidang membaca dari 72 negara. Ini dapat dilihat bahwa Indonesia masih jauh tertinggal dari negara tetangga yang sesama negara ASEAN yang semakin maju baik dari segi pendidikan maupun dari pertumbuhan ekonomi seperti Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, dan Filipina. Hal ini akan berdampak negatif bagi kemajuan Indonesia ke depannya apabila pemerintah tidak memperhatikan hal tersebut. Perhatian pemerintah dalam bentuk kebijakan baru setidaknya fokus pada penilaian berbasis standar, akuntabilitas sekolah, manajemen sekolah, profesionalitas pendidik (*guru*), dan kemajuan teknologi (Hopkins & Jackson, 2003).

Ketertinggalan Indonesia dalam bidang pendidikan salah satunya disebabkan oleh masih rendahnya keberpihakan pemerintah sebagai *stakeholder*, karena itu tidak salah jika dikatakan bahwa kelemahan dalam bidang pendidikan menunjukkan ketidakberhasilan pemerintahan suatu negara dalam meningkatkan kualitas bangsanya (Muhardi, 2004). Sebagai contoh keberhasilan Singapura dalam pendidikan didukung dengan komitmen penuh oleh pemerintah yang memangkas birokrasi pendidikan (Tung, 2002). Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan pendidikan suatu bangsa merupakan salah satu barometer keberhasilan pemerintahan di suatu negara (Tilaar, 2001).

Pendidikan juga berperan penting dalam kehidupan sehingga pendidikan merupakan salah satu tujuan dari pembangunan nasional di Indonesia (Shiddiq, 2006). Salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan dengan cara membuat berbagai macam kebijakan sebagai landasan dalam pelaksanaan pendidikan di seluruh Indonesia. Dalam pembangunan nasional juga dinyatakan bahwa dengan melalui pendidikan akan mencerdaskan kehidupan bangsa serta meningkatkan sumber daya manusia secara menyeluruh untuk mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur serta sejahtera yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Sementara itu tujuan pendidikan yang sebenarnya menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ialah agar peserta didik dapat menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab. Tantangan perkembangan dunia pendidikan yang terjadi di Indonesia saat ini menuntut kemampuan sumber daya manusia yang tangguh dan kreatif yang tinggi sehingga mampu bersaing di masa depan. Maka dari itu pendidikan memiliki peran yang penting dalam proses peningkatan *human resources* (Supardi, 2019). Pemerintah disini memegang peran sentral dalam menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas sehingga sistem yang dijalankan dapat beroperasi secara efektif (Clarke, Van Deventer & Kruger, 2007). Peran penting ini dijelaskan oleh Palestini (2005), yang menawarkan bahwa pemerintah harus menyediakan strategi, visi, misi, dan kepemimpinan yang kuat untuk setiap sekolah.

Sekolah berfungsi sebagai tempat transfer pengetahuan (*knowledge transfer*), transfer nilai (*value transfer*), juga berfungsi mempertahankan dan mengembangkan tradisi dan budaya-budaya luhur dalam suatu masyarakat melalui proses pembentukan kepribadian (*in the making personality processes*) (Rijal, 2011). Dengan adanya sekolah manusia bisa menjadi dewasa yang mampu berdiri sendiri di dalam kebudayaan dan masyarakat sekitarnya. Dalam proses pendidikan yang terjadi di sekolah tidak sesederhana yang dibayangkan. Ternyata faktor yang mendukung prestasi peserta didik tidak lepas dari latarbelakang keluarga itu sendiri seperti pendidikan orang tua, pendapatan dan status sosial (Poder, Lauri, & Veski, 2017).

Oleh karena itu, sangat dibutuhkan reformasi dalam bidang pendidikan agar masyarakat lebih mudah menyerap informasi dan pengetahuan sehingga akan tercipta kemampuan serta partisipasi aktif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia telah melakukan berbagai cara untuk meningkatkan kualitas pendidikan seperti melakukan

perubahan dari segi kurikulum, pemenuhan fasilitas sekolah dan peningkatan sumber daya manusia (*guru*). Untuk mencapai tujuan dalam pendidikan, sekolah perlu memiliki sistem pengukuran hasil belajar peserta didik dan mengevaluasi kinerja sekolah dalam menyediakan pengajaran dan pembelajaran yang efektif (Clarke, 2007). Di sisi lain sekolah juga harus memiliki manajemen yang efektif dan mekanisme internal yang bisa diterapkan dan disepakati sehingga kinerja dapat dimaksimalkan (Chua & Mosha, 2015).

Kebijakan pendidikan merupakan salah satu kebijakan publik yang menyangkut masyarakat umum (Buckner, 2017). Disisi lain kebijakan publik juga merupakan bagian dari keputusan politik yang dapat mempengaruhi kepentingan masyarakat dari berbagai alternatif pilihan mengenai urusan publik yang menjadi kewenangan pemerintah (Fattah, 2012). Kebijakan publik dapat berhubungan dengan hal-hal di bidang apapun salah satunya di bidang pendidikan. Kebijakan pendidikan di Indonesia dalam upaya perbaikan kualitas pendidikan tercermin dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 ayat 1 yang berbunyi “*Dana pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sector pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*”.

Dengan mengalokasikan anggaran pendidikan yang tinggi Goertz (2013) mengatakan dapat menciptakan pendidikan yang lebih efisien dan efektif sehingga mampu berkompetisi secara global dengan negara-negara di dunia. Namun, kenyataan menunjukkan realitas yang sebaliknya, berbagai permasalahan internal seperti layanan pendidikan tanpa diskriminasi, ketersediaan dana untuk program wajib belajar, ketersediaan tenaga pendidik yang bermutu, pembinaan tenaga pendidik untuk sekolah dan diluar sekolah, sarana dan prasarana pendidikan, dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan menjadi hambatan utama dalam menciptakan pendidikan yang berkualitas (Yaumi, 2012).

Keberhasilan pembangunan pendidikan yang berkualitas dipengaruhi oleh ketersediaan komponen pendukung yang dikembangkan dan digunakan pada tataran satuan pendidikan. Faktor penentu kualitas pendidikan menurut Ansyar (2002) dapat dilihat dari orang (*pendidik*), program (*kurikulum*), institusi (*pemimpin*). Dengan demikian upaya pemenuhan dan perwujudan segenap standar pendidikan nasional idealnya harus didukung oleh personal (*orang*) yang berkualitas, diikuti dengan program (*kurikulum*) yang baik serta institusi (*pemimpin*) yang efektif. Disisi lain pemerintah berupaya mewujudkan pendidikan melalui berbagai usaha seperti perbaikan kurikulum, sistem evaluasi, perbaikan sarana dan prasarana serta pelatihan bagi guru dan tenaga pendidik. Namun dari berbagai upaya yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan belum menunjukkan hasil yang memuaskan, bahkan masih banyak kegagalan dalam implementasi di lapangan.

Namun realisasi di lapangan bahwa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah dan pemangku kebijakan ialah ketika melakukan suatu perubahan dari segi program harus diikuti dengan upaya membenahi orangnya (*guru*), sehingga program yang diimplementasikan dapat terlaksana secara maksimal sesuai dengan yang diharapkan. Dari hal tersebut sehingga memunculkan berbagai kritikan bahwa ganti pimpinan ganti kebijakan, ganti menteri ganti program (Yaumi, 2012). Dari ungkapan tersebut berindikasi bahwa perubahan yang dilakukan dalam bidang pendidikan tidak didasari oleh pemahaman yang benar tentang makna perubahan. Perubahan hanya dilakukan berdasarkan hasil pemikiran dan ide dari orang yang punya wewenang untuk membuat keputusan dan melahirkan kebijakan baru dalam pendidikan.

Gerakan reformasi di bidang pendidikan sudah melalui perjalanan yang panjang, sejarah mencatat bahwa gerakan reformasi tersebut dimulai dari tahun 1947 hingga tahun 2017 tidak lain untuk memajukan pendidikan di Indonesia. Perubahan tersebut merupakan konsekuensi logis dari terjadinya perubahan sistem politik, sosial budaya, ekonomi, dan iptek dalam masyarakat (Alhamuddin, 2015). Dengan demikian, agar tidak memiliki nasib yang sama untuk itu pemerintah harus mengusahakan secara optimal agar para pelaksana di lapangan terutama para pendidik (*guru*) bisa memahami ide-ide yang terkandung di dalamnya dengan baik dan benar. Nah, kunci utama dari keberhasilan suatu kebijakan di bidang pendidikan tergantung dari profesionalitas seorang pendidik (*guru*) tersebut.

Di tahun 2017, Permendikbud mengeluarkan kebijakan terbaru yaitu kebijakan zonasi pada saat penerimaan peserta didik baru. Kebijakan ini dengan tujuan pemerataan pendidikan baik dari persebaran peserta didik maupun tenaga pendidik. Reformasi yang dilakukan di sektor pendidikan menjadi penting jika dapat memenuhi ambisi untuk mengalihkan perhatian dari pendekatan tradisional ke pendekatan berbasis kompetensi, karena dengan hal itu dapat menyamai sistem pendidikan dengan *output* terbaik di dunia (Schleicher, 2014). PPDB ini merupakan salah satu

mekanisme dari penyelenggaraan pendidikan menjelang tahun ajaran baru dimana terjadi penyeleksian terhadap calon peserta didik yang dilakukan oleh satuan pendidikan. Terkait dengan melakukan sistem zonasi pada saat pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), sistem zonasi PPDB ini diterapkan dalam dua mekanisme, yaitu *pertama* luring (*offline*) yaitu sistem penerimaan melalui jalur prestasi, jalur mitra warga, jalur bidik misi, dan jalur inklusif.

Jalur prestasi ialah jalur bagi calon peserta didik yang memiliki prestasi baik di bidang akademis maupun non akademis. Jalur mitra warga ialah jalur untuk calon peserta didik yang berasal dari keluarga kurang mampu. Jalur bidik misi ialah biaya pendidikan peserta didik miskin yang berprestasi. Sedangkan jalur inklusif ialah bagi calon peserta berkebutuhan khusus dengan tingkat tertentu di sekolah umum atau regular. Selanjutnya yang *kedua* daring (*online*) yaitu sistem penerimaan melalui laman (*website*) resmi PPDB pada masing-masing daerah.

Sistem zonasi ini merupakan suatu sistem yang mengharuskan sekolah untuk menerima semua calon peserta didik yang mendaftar sesuai zonanya tanpa terkecuali (*revisi Permendikbud Nomor 14 tahun 2018*). Dengan adanya sistem zonasi dapat mengurangi keinginan orang tua dan siswa untuk memilih sekolah yang terbaik sehingga dapat meningkatkan standar dan akuntabilitas pendidik di setiap sekolah (MCCulloch, 2006). Sistem zonasi ini juga bertujuan untuk memastikan akses layanan pendidikan bagi siswa, membawa lingkungan sekolah lebih dekat ke lingkungan keluarga, menghilangkan eksklusivitas dan diskriminasi di sekolah terutama sekolah eks-unggulan sehingga dapat menganalisis perhitungan kebutuhan dan distribusi guru. Kebijakan ini ditetapkan sebagai standar umum pendidikan untuk anak-anak di tingkat pendidikan mulai dari taman kanak-kanak hingga sekolah menengah atas, untuk memastikan bahwa kebijakan ini diterima secara seragam tanpa pertimbangan apapun (Mext, 2015). Hal ini juga bertujuan untuk mengarahkan siswa untuk mendaftar di sekolah yang terdekat dengan domisili atau alamat yang tertera pada Kartu Keluarga (KK). Sehingga demikian dapat meminimalisir siswa yang berprestasi atau pintar terkumpul di satu sekolah yang selama ini disebut sekolah unggulan/favorit.

Jika zonasi ditingkatkan dengan baik “kesetaraan” dapat memungkinkan dilayani dengan baik sesuai dengan kebutuhan calon peserta didik baru di setiap sekolah (Sexton, 1990). Ketidaksetaraan ini dapat di atasi dengan memberikan prioritas yang lebih besar dalam pengaturan zona wilayah sehingga nantinya dapat meningkatkan pemerataan (Lauder & Hughes, 1990). Zonasi ini merujuk pada pembagian wilayah yang menjadi pertimbangan dalam sistem PPDB, klasifikasi zonasi terhadap batasan wilayah terdiri dari zona I adalah wilayah kecamatan di tempat atau lokasi satuan pendidikan berada dan/atau kecamatan lain yang berbatasan langsung dengan satuan pendidikan yang bersangkutan baik di dalam maupun di luar kabupaten/kota/provinsi yang ditetapkan oleh kepala dinas. Zona II adalah wilayah di luar zona I dan berada dalam satu kabupaten/kota dengan satuan pendidikan yang bersangkutan. Luar zona adalah wilayah di luar zona I dan zona II di dalam satu wilayah provinsi dan/atau luar provinsi.

Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) Republik Indonesia mengeluarkan kebijakan tentang sistem zonasi dalam penerimaan peserta didik baru (PPDB) yang terhitung dari tahun 2017. Namun kebijakan ini menuai pro dan kontra di dunia pendidikan sehingga di tahun 2018, melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 dilakukanlah revisi terhadap Permendikbud tersebut. Dari hasil revisi ditunjukkan bahwa sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari sekolah paling sedikit 90% dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima. Selanjutnya 5% digunakan untuk menerima calon peserta didik melalui jalur prestasi dan 5% digunakan untuk jalur dengan alasan khusus yang meliputi perpindahan domisili orangtua/wali peserta didik atau terjadi bencana alam/sosial.

PPDB ini menggunakan jarak rumah sebagai patokan masuk sekolah negeri dengan persentase paling sedikit 90% zonasi, 5 % prestasi, dan 5 % jalur perpindahan tugas orang tua (*revisi Permendikbud No.51 Tahun 2018 tentang PPDB*). Revisi ini dilakukan karena banyaknya keluhan masyarakat dan arahan dari Presiden Jokowi. Dengan adanya zonasi ini diharapkan sistem pendidikan di Indonesia membawa suatu perubahan dengan alasan utama bahwa pendidikan di Indonesia secara menyeluruh merata baik akses dan kualitas layanan pendidikan. Kebijakan pemerintah ini diharapkan mampu pemeratakan pendidikan dan persebaran peserta didik dan tenaga pendidik (Buckner, 2017; Chaves, et al., 2019).

Pemerintah melalui Kemendikbud melaksanakan kebijakan ini karena PPDB tidak menggunakan jalur tes yang dianggap rawan siswa “titipan” dan menjadikan pemusatan dan *eksklusifitas* siswa yang ekonomi menengah ke atas

berkumpul di sekolah unggulan. Kesan istimewa pada sekolah negeri unggulan ini sebenarnya tidak lepas dari kebijakan pemerintah sendiri di masa lampau. Sekolah negeri unggulan tidak sesuai dengan amanah UUD 1945 yang mensyaratkan hak pendidikan bagi semua warga negara. Selain itu sekolah unggulan telah menimbulkan jurang diskriminasi pendidikan bagi masyarakat kurang mampu dalam sistem pendidikan di Indonesia (Dharmaningtias, 2013). Hal ini tidak sejalan dengan tantangan globalisasi dalam dunia pendidikan (Nakayasu, 2016).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 50 ayat 3 yang berbunyi “*Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan di semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan bertaraf internasional*”. Kemudian diperkuat dengan *PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan*, merupakan awal mula dari pengklasifikasian dan gelar sekolah unggulan yang dikenal dengan RSBI (*Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional*), dan bahkan setiap daerah memiliki sekolah yang berstatus SBI (*Sekolah Bertaraf Internasional*). Sekolah unggulan ini memiliki beberapa kriteria seperti memiliki guru yang lebih profesional di bidangnya, sarana dan prasarana serta layanan yang lebih lengkap (didukung oleh lamanya sekolah tersebut berdiri) (Koranto, 2016). Disamping itu prestasi akademik dan non akademik di atas rata-rata jika di bandingkan dengan sekolah yang ada di daerah serta sistem pembelajaran yang lebih baik dan waktu belajar yang lebih panjang (Dharmaningtias, 2013).

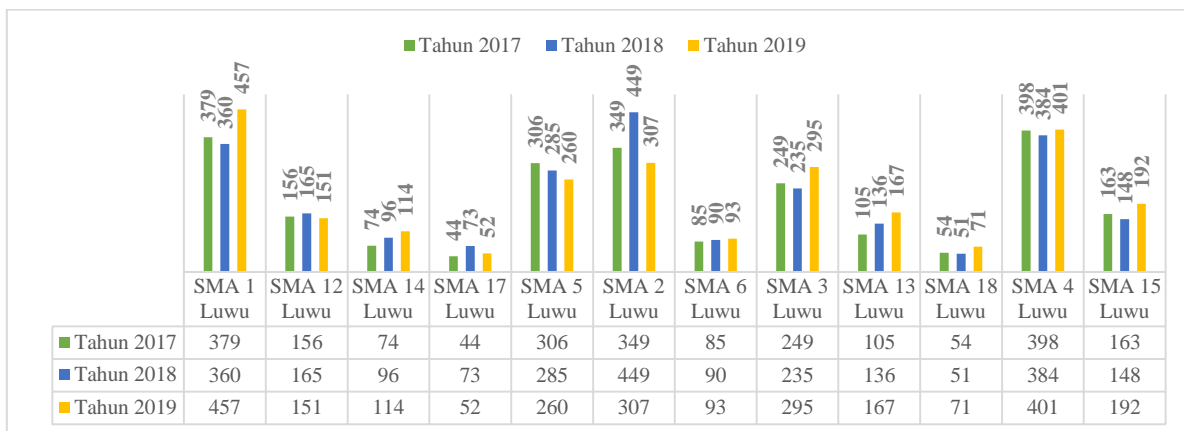
Pada saat penerimaan peserta didik baru sekolah unggulan juga melakukan seleksi yang cukup ketat terhadap pendaftar calon peserta didik. Sekolah unggulan juga mendapatkan *animo* yang besar dari masyarakat yang dibuktikan dengan banyaknya jumlah pendaftar dibanding dengan kapasitas kelas, dan biaya sekolah yang lebih tinggi dibanding dengan sekolah disekitarnya (Ekosusilo & Kasihadi, 2017). Klasifikasi ini mendorong siswa, guru dan orang tua berbondong-bondong menjadikan sekolah yang dilabeli sekolah unggulan tersebut sebagai percontohan sekaligus tujuan dalam meraih pendidikan terbaik bagi anak-anaknya.

Penggunaan bahasa dan kesan bersaing juga sangat terlihat pada sekolah-sekolah saat itu. Para orang tua juga bersaing mendapatkan kursi bagi anaknya di sekolah unggulan sehingga sekolah menjadi rawan siswa “titipan” karena penerimaan siswa menggunakan tes masuk dengan nilai ujian nasional. Sekolah ini juga menerapkan *system fullday school*. Guru-guru sekolah unggulan juga menjadi sorotan karena mendapat input siswa yang dianggap memang sudah pandai sejak masuk sekolah, padahal fungsi pendidikan di sekolah adalah adanya proses dari input yang tidak tahu menjadi tahu, dari yang tidak bisa menjadi bisa.

Sekolah non unggulan pada kenyataannya mendapatkan peserta didik baru “sisa” dari mereka yang tidak masuk tes di sekolah unggulan. Sehingga di tahun 2017 sekolah-sekolah unggulan yang ada di Indonesia dihilangkan karena berbagai alasan serta pemerintah berusaha memmeratakan sekolah yang ada di Indonesia, maka dari itu dikeluarkanlah kebijakan Permendikbud tentang sistem zonasi dengan tujuan untuk memmeratakan pendidikan. Berdasarkan tujuan utama adanya sistem zonasi diharapkan dapat menghilangkan sekolah unggulan/favorit sehingga menjadikan semua siswa bisa bebas bersekolah tanpa adanya kendala apapun.

Kebijakan zonasi juga merupakan upaya pemerintah mencegah penumpukan sumber daya manusia yang berkualitas dalam satu wilayah tertentu dan mendorong pemerintah daerah serta peran masyarakat dalam pemerataan kualitas pendidikan (Putsanra, 2019). Namun dalam prakteknya muncul berbagai masalah dan kendala yang timbul pada saat penerimaan peserta didik baru dengan sistem zonasi tersebut. Beberapa sekolah eks unggulan masih diminati oleh siswa maupun orang tua karena memiliki kriteria seperti tenaga pendidik yang profesional di bidangnya dan didukung oleh fasilitas yang memadai dibandingkan dengan sekolah lainnya. Sehingga sekolah eks unggulan pada saat penerimaan peserta didik baru masih menyeleksi siswa dengan nilai UN tertinggi untuk memenuhi kuota di sekolah tersebut.

Tabel 1.1. Jumlah siswa di sekolah eks unggulan dan non unggulan dari tahun 2017-2019 di Kabupaten Luwu.



Sumber: Kemendigbud, diolah oleh peneliti tahun 2019.

Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan merupakan salah satu daerah yang telah mengimplementasikan kebijakan zonasi secara sejak tahun 2018. Namun berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa pada saat penerimaan peserta didik baru, sekolah eks unggulan masih diminati oleh calon peserta didik. Selanjutnya angka ini juga menunjukkan bahwa sekolah eks unggulan tidak membatasi calon pendaftar. Sekolah eks-unggulan tidak mengalami penurunan jumlah yang signifikan pada saat penerimaan peserta didik baru walaupun kebijakan zonasi itu telah diimplementasikan. Disisi lain bahwa sekolah eks-unggulan lebih didominasi oleh siswa-siswi yang berprestasi baik akademik maupun non akademik walaupun ketentuan di Permendikbud telah memiliki porsi masing-masing di setiap jalur PPDB. Data ini juga menunjukkan bahwa di tiap sekolah non unggulan persebaran peserta didik masih tidak merata dan sekolah-sekolah tersebut bahkan kekurangan siswa. Disisi lain banyak penyelewengan KK (*Kartu Keluarga*) dan SKTM (*Surat Keterangan Tidak Mampu*) yang digunakan untuk mendaftar di sekolah eks unggulan dan penggunaan aplikasi “*open camera*” maupun GPS yang ternyata mengambil garis lurus dari sekolah ke rumah menjadikan jarak zonasi “*ambigu*” sehingga siswa yang seharusnya jauh namun jaraknya menjadi dekat saat dimasukkan ke dalam sistem PPDB begitupun sebaliknya (Wahid, 2019).

Dari beberapa permasalahan di atas menunjukkan bahwa terjadi ketidakpatuhan implementor kebijakan terhadap Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018 (*revisi*) dan bahkan telah dilayangkan Surat Edaran Mendikbud Nomor 3 tahun 2017 bahwa kapasitas sekolah di tingkat SMA hanya memiliki 7 sampai 10 ruang kelas yang harus di isi oleh peserta didik paling sedikit 20 (*dua puluh*) peserta didik dan paling banyak 36 (*tiga puluh enam*) peserta didik disetiap kelas.

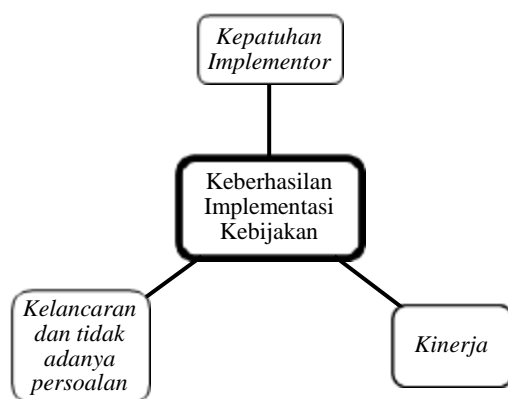
2. TINJAUAN PUSTAKA

Konsep dasar kebijakan pendidikan dapat dipahami dalam dua makna yaitu kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik dan *educational policy* merupakan bagian dari *public policy* (Atwood dan Lopez, 2014; Carpenter et al., 2014; Diem et al., 2014; Lugg dan Murphy, 2014; Mansfield et al., 2014; Winton dan Brewer, 2014; Diem dan Young, 2015; Sumar et al., 2018). Di tahun 2010 Bakry menyimpulkan mengenai pembahasan “kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik” ialah *pertama*, kebijakan pendidikan berkaitan dengan upaya pemberdayaan peserta didik. Oleh karena itu kebijakan pendidikan merupakan proses yang terjadi dari penjabaran visi dan misi dari pendidikan. *Kedua*, kebijakan pendidikan lahir ilmu praksis pendidikan sehingga kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Proses kebijakan tersebut dapat menggunakan berbagai model sehingga dapat dihasilkan proses kebijakan yang layak untuk diimplementasikan. *Ketiga*, pendidikan milik masyarakat (barang publik) maka suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan perlu didengar dan diakomodasikan. Pertimbangan lain bahwa kebijakan pendidikan bagian dari kebijakan publik, dapat dicermati dari dua makna; *pertama*, kebijakan pendidikan memiliki dampak terhadap masyarakat luas dan *kedua*, mengimplementasikan kebijakan pendidikan diperlukan dana publik yang sangat besar, bahkan alokasi dana dari APBN untuk pendidikan yang terbesar jika dibandingkan dengan sektor publik lainnya (Purnomo, 2010). Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa pendidikan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan urusan publik.

Konsep implementasi pada dasarnya adalah mengubah tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan menjadi hasil yang diharapkan. Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi dalam suatu keputusan kebijakan. Tidak dipungkiri bahwa dalam proses penyampaian tujuan kebijakan mendapatkan tekanan dan hambatan yang akan dihadapi (Purwanto, 2012). Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Jones (1984) menuntut beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, dana, dan kemampuan organisasional (*human resources*). Oleh karena itu dalam suatu implementasi kebijakan, penerimaan sumber daya tambahan sangat dibutuhkan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Dalam penelitian ini menjelaskan tentang implementasi kebijakan sistem zonasi PPDB yang tidak sesuai dengan Permendikbud yang berlaku sehingga dalam pelaksanaannya menimbulkan masalah. Masalah utama dalam implementasi kebijakan PPDB adalah sikap kepatuhan para aparatur atau implementor kebijakan. Hal ini dibuktikan dengan tindakan dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik yang telah diatur dalam undang-undang. Dalam penelitian ini menjelaskan bahwa para implementor kebijakan khususnya Kepala Sekolah tidak patuh terhadap Permendikbud tentang kebijakan sistem zonasi PPDB, dibuktikan dengan adanya strategi yang dilakukan dalam menyikapi kebijakan ini.

Dalam konteks pendidikan, implementasi kebijakan merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku badan pengelola yang bertanggung jawab dalam melaksanakan program kegiatan dan menimbulkan kesadaran dan ketaatan kepada kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang secara langsung ataupun tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program pendidikan (Hasbullah, 2015). Kebijakan sistem zonasi PPDB bertujuan agar siswa lebih dekat ke sekolah dan membuat semua sekolah menjadi favorit serta peningkatan kualitas guru sehingga meningkatkan percepatan kualitas pendidikan di Indonesia. Mengapa harus zonasi? Alasan utama yang dikemukakan adalah pemerintah ingin melakukan reformasi sekolah secara menyeluruh untuk melakukan pemerataan akses dan kualitas layanan pendidikan. Strategi ini berdasarkan distribusi populasi siswa yang adil dan kapasitas sekolah (Bakar, Supriyati², & Hanafi, 2019).

Ripley dan Franklin (1986) yang menjelaskan bahwa keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan ditinjau dari kepatuhan implementor itu sendiri, jika para implementor patuh terhadap suatu kebijakan maka kinerja implementor baik sehingga kelancaran dan tidak adanya persoalan yang timbul dalam implementasi kebijakan. Para implementor menjadi *problem solver* bukan malah menjadi pemicu permasalahan.



Gambar 1.1 : Model Implementasi Kebijakan menurut Rippley & Franklin

- a. Tingkat kepatuhan aparatur atau implementor kebijakan publik yang dituntut memiliki sikap dan *mentality* yang dibuktikan dengan tindakan patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik yang telah diatur dalam undang-undang.
- b. Kelancaran dan tidak adanya persoalan, pada implementor kebijakan publik setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan. Setiap implementor menjadi *problem solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.
- c. Kinerja, setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang

disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektifitas dan optimalisasi kinerja pun ditentukan oleh kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.

Selanjutnya peneliti juga menggunakan konsep dan teori dari resistensi kebijakan untuk menganalisis sikap implementor dalam menyikapi kebijakan sistem zonasi PPDB. Resistensi pada dasarnya ialah suatu perlawanan, pertentangan atau penolakan terhadap sesuatu yang baru. Oreg (2003) dan Lines (2010) mengatakan bahwa resistensi terhadap perubahan merupakan perilaku seseorang atau kelompok yang ditandai dengan munculnya reaksi emosi negatif terhadap perubahan dan enggan memberikan dukungan sehingga memperlambat atau bahkan mengakhiri usaha perubahan tersebut. Tynan (2006) mengatakan bahwa resistensi atau penolakan pada suatu perubahan pada umumnya akan terjadi ketika ada sesuatu yang mengancam “nilai” seseorang atau individu/kelompok. Ancaman tersebut bisa saja real atau sebenarnya hanya suatu persepsi saja. Ancaman ini bisa saja muncul dari pemahaman yang besar atas perubahan yang terjadi atau sebaliknya karena ketidakpahaman atas perubahan yang terjadi. Faktor utama yang menyebabkan implementor kebijakan melakukan resistensi karena adanya pengaruh seperti; sikap *konservatisme*, *dana*, *perceived value*, *organizational support for change*, dan sikap implementor itu sendiri (Hierchheim & Newman, 1988; Ajzen, 2002; Lewis et.al., 2003; Kim & Kankanhalli, 2009).

3. METODOLOGI

Peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian deskriptif menurut Vandenberg (1986) adalah langkah-langkah menginterpretasikan secara objektif terhadap fenomena yang terdapat dalam permasalahan yang akan diteliti. Dalam metode deskriptif peneliti lebih fokus pada status sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa pada masa sekarang (Nazir, 1983). Tujuan penelitian deskriptif ini adalah membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 1983).

Kemudian Creswell (2003) menjelaskan penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur mengumpulkan data yang lebih spesifik dari partisipan, dan menganalisis data secara deduktif. Penelitian ini lebih mengungkapkan keunikan dari subjek penelitian seperti individu, kelompok, masyarakat, dan atau organisasi tertentu dalam kehidupan secara komprehensif dan serinci mungkin (Basrowi; Sukidin; & Dawson, 2002).

Studi kasus dalam penelitian ini menurut Maynard dan Kelly (1993) menegaskan bahwa salah satu cara terbaik untuk memahami bagaimana suatu kebijakan publik menciptakan makna dengan memeriksa sekumpulan cerita publik, yang di peroleh dari beberapa organisasi/instansi pemerintah. Tujuan dari penelitian studi kasus ialah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus, ataupun status dari individu, yang kemudian, dari sifat khas itu akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum (Nazir, 1983).

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi Selatan dengan mengambil sampel dari lima sekolah eks-unggulan yang menjadi favorit di setiap tahun penerimaan peserta didik baru. Pemilihan lokasi penelitian ini ditentukan secara *purposive sampling* yaitu salah satu teknik *non random sampling* dimana peneliti menentukan pengambilan sampel dengan cara menetapkan ciri-ciri khusus yang sesuai dengan tujuan penelitian sehingga diharapkan dapat menjawab permasalahan penelitian. Teknik *non random sampling* dalam penelitian ini ialah teknik sampling yang tidak memberikan kesempatan yang sama pada setiap anggota populasi untuk dijadikan sampel penelitian sehingga peneliti nantinya dapat menentukan dan menetapkan ciri khusus sesuai dengan tujuan penelitian.

Adapun informan yang menjadi fokus penelitian ialah Kepala Sekolah. Peneliti menetapkan narasumber utama disini karena Kepala Sekolah merupakan seseorang yang memiliki kekuasaan tertinggi atau memiliki wewenang untuk mengatur para implementor dibawahnya. Maju atau tidaknya suatu sekolah ditentukan oleh Kepala Sekolah itu sendiri dalam kepemimpinannya. Untuk memperkuat data penelitian, peneliti juga mengambil data dari narasumber seperti guru-guru dan tenaga kependidikan (bidang kurikulum, bidang kesiswaan, bendahara sekolah, dan operator sekolah). Peneliti juga mendapatkan data dari pihak Cabang Dinas Pendidikan Wilayah XI Sulawesi Selatan.

Sumber data pendukung lainnya yaitu dari kelompok penerima kebijakan itu sendiri seperti masyarakat atau orang tua siswa atau bahkan siswa itu sendiri mengenai implementasi dari kebijakan sistem zonasi tersebut. Dari

penentuan narasumber penerima kebijakan peneliti melakukan wawancara secara random dengan mengetahui terlebih dahulu bahwa target narasumber pernah berada atau mengalami diposisi penerimaan peserta didik baru. Peneliti lebih banyak melakukan wawancara lepas dengan pihak orang tua siswa dan siswa itu sendiri. Kepala Sekolah di sekolah eks-unggulan sebagai objek utama penelitian. Selanjutnya untuk memperkuat data penelitian, peneliti juga berkesempatan mewawancarai pihak non birokrasi seperti wartawan atau media, partai politik, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), dan aktivis pemuda di bidang pendidikan.

Terdapat tiga sumber data penting dalam penelitian ini yaitu *pertama*, sumber dokumen terdiri dari jumlah data siswa dari tahun 2017 sampai 2019 pada saat penerimaan peserta didik baru dan jumlah guru maupun tenaga pendidik sebagai implementor dari kebijakan zonasi serta rekaman arsip dalam menentukan kriteria calon peserta didik baru. *Kedua*, sumber informan dari hasil wawancara yang dilakukan secara mendalam kepada setiap narasumber yang telah ditentukan, dan *ketiga*, sumber observasi terdiri dari observasi langsung yang dilakukan dilapangan untuk melihat perilaku, kegiatan para implementor kebijakan dan kondisi sekolah. Data sekunder yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan dan Cabang Dinas Wilayah XI Provinsi Sulawesi Selatan, berupa dokumen-dokumen PPDB dari tahun 2018 dan Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan, juknis PPDB dari tahun 2018 hingga 2020, dan data siswa di tiap sekolah.

Wawancara dilakukan oleh peneliti melalui *face-to-face interview* dengan informan di mana pertanyaan yang diajukan merupakan pertanyaan umum tidak terstruktur dan bersifat terbuka. Dalam penelitian ini, teknik wawancara akan digunakan dalam pencarian data primer, dimana Peneliti akan melakukan tanya jawab dengan informan yang terkait dengan kebijakan sistem zonasi PPDB di Kabupaten Luwu. Peneliti juga sempat melakukan observasi langsung ke lokasi penelitian dan berhasil mewawancarai beberapa perwakilan narasumber di Dinas maupun di sekolah. Di samping itu, peneliti juga menggunakan metode studi pustakan atas penelitian, kajian-kajian sebelumnya, dan laporan-laporan kinerja yang dapat membantu dan mendukung dalam upaya menganalisis implemementasi kebijakan sistem zonasi PPDB di Kabupaten Luwu khususnya sekolah eks-unggulan.

Dalam teknik analisis data Creswell (2003) menyatakan bahwa analisis data dalam penelitian kualitatif akan berlangsung bersamaan dengan pengumpulan data dan penulisan temuan. Pemilihan data dilakukan dengan fokus pada data yang memang diperlukan dalam penelitian ini dan mengelompokkannya ke dalam sebuah deskripsi.

Dari beberapa data yang diperoleh baik bersumber dari wawancara, observasi, dokumentasi dan data-data sekunder diolah untuk melihat masing-masing indikator dalam penelitian ini. Peneliti juga mengelompokkan permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan sistem zonasi. Kemudian untuk menjaga validitas data yang ada, peneliti selanjutnya dilakukan triangulasi yaitu uji silang (*cross checking*) dengan melakukan pemeriksaan kembali dari beberapa jenis data yang diperoleh untuk mengkonfirmasi kebenarannya. Uji silang ini dilakukan baik antar informan dengan dokumen yang ada.

Dalam pelaksanaan penelitian ini, langkah analisis data yang dilakukan mengacu pada pendapat Creswell. Hasil rekaman dari data yang dikumpulkan melalui wawancara dan observasi langsung di lapangan sehingga data dari informan penelitian ini disalin dalam bentuk tulisan dengan menggunakan transkrip dari rekaman hasil wawancara tersebut. Catatan selama pengumpulan data di lapangan juga menjadi informasi pendukung dalam analisis data penelitian ini. Data yang dihasilkan dibaca secara berulang-ulang kemudian dipetakan dengan diberi tanda untuk pengelompokan sub-sub tema atau kategori kajian dari hasil pemetaan tersebut. Hasil pengelompokan tersebut kemudian saling dihubungkan dan diinterpretasikan menjadi kajian untuk menguatkan analisis dari setiap kategorinisasi yang ditemukan tersebut. Hasil interpretasi selanjutnya dibahas menggunakan dasar teori yang digunakan dalam penelitian ini sehingga dapat mendeskripsikan hasil analisis data sebagai temuan hasil penelitian ini.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Zonasi PPDB di Kabupaten Luwu

Dalam implementasi kebijakan sistem zonasi PPDB di Kabupaten Luwu khususnya sekolah eks-unggulan terdapat berbagai hambatan dan pertentangan bahkan penolakan baik itu dari pelaksana kebijakan maupun dari penerima kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan sistem zonasi PPDB memang bisa dikatakan sudah berjalan efektif namun tidak bisa dipungkiri bahwa dalam pelaksanaannya pasti mengalami beberapa kendala yang harus dihadapi. Fowler (2004) menyatakan bahwa sukses dan tidaknya sebuah implementasi kebijakan dengan menganalisis faktor penyebab gagalnya implementasi kebijakan atau hambatan selama implementasi tersebut.

Sumber data yang digunakan oleh peneliti ialah hasil riset lapangan baik yang diamati melalui observasi maupun wawancara dengan narasumber secara langsung dan via telepon serta didukung oleh data sekunder dan diperkuat oleh penelitian terdahulu.

Implementor kebijakan sebagai pelaksana merupakan kunci utama berhasil atau tidaknya suatu kebijakan, ini mengarah pada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat. Keberhasilan suatu kebijakan tergantung pada bagaimana implementor mematuhi suatu kebijakan berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan (Repley & Franklin, 1986). Ketidapatuhan para pelaksana kebijakan ditandai dengan sikap mereka dalam menanggapi kebijakan sistem zonasi, seperti ; 1) Dari Dinas Pendidikan maupun Cabang Wilayah XI belum melakukan sosialisasi sebelum pelaksanaan PPDB di tiap sekolah SMAN di Kabupaten Luwu, mereka hanya melakukan sosialisai lewat surat edaran yang dikeluarkan sekaligus sebagai pemberitahuan pelaksanaan PPDB. 2) Kurangnya pengawasan baik dari Pemerintah Daerah maupun dari Dinas Pendidikan. 3) Kepala Sekolah eks-unggulan melakukan inovasi yang sebenarnya telah menyalahi aturan Permendikbud sistem zonasi PPDB yang berlaku. 4) Adanya jalur pemenuhan kouta yang sebenarnya telah didesain oleh sekolah eks-unggulan. 5) Sekolah eks-unggulan masih membuka jalur *offline* yang sebenarnya jalur tersebut hanya diperuntukan untuk sekolah yang termasuk dalam *blank spot* atau *remote area*. Resistensi yang dilakukan oleh implementor sebagai pelaksana kebijakan sistem zonasi disebabkan karena mempertahankan kualitas dan kuantitas yang telah dimiliki sebelumnya sehingga standar dari sekolah eks-unggulan tersebut tetap dipertahankan.

Di sisi lain juga terdapat beberapa hambatan dan tantangan yang dihadapi selama pelaksanaan PPDB sistem zonasi, seperti ; 1) Dikatominya sekolah eks-unggulan masih sangat kuat, sehingga calon peserta didik maupun orang tua masih memprioritaskan bahkan menjadi tujuan utama ketika PPDB berlangsung. 2) Sekolah eks-unggulan dianak emaskan oleh Pemerintah Daerah sehingga pembangunan dan bantuan lebih banyak ke sekolah tersebut, hal inilah yang menjadikan sekolah non-unggulan semakin sulit untuk mengejar ketertinggalan. 3) Letak atau lokasi sekolah eks-unggulan selalu berada di antara sekolah-sekolah non unggulan. 4) Persaingan yang tidak seimbang antara sekolah eks-unggulan dan non unggulan ketika memperebutkan calon peserta didik baru. 5) Sebagian besar sekolah-sekolah non unggulan masih termasuk dalam *zona blank spot*. 6) Pembagian zona wilayah yang lebih menguntungkan sekolah eks-unggulan. Namun ketika pengawasan dilaksanakan dengan baik dan sanksi bagi sekolah yang melanggar aturan diperketat oleh Pemerintah Daerah hambatan dan tantang dalam pelaksanaan PPDB akan sedikit teratasi.

Dari penerima kebijakan juga terdapat hambatan yang dihadapi, seperti ; 1) penyelewengan KK (Kartu Keluarga) yang dilakukan oleh orang tua calon peserta didik, yaitu mengubah KK setahun sebelum pelaksanaan PPDB. 2) Adanya keinginan orang tua untuk memasukkan anak-anaknya ke sekolah eks-unggulan dengan alasan agar mereka mendapatkan pendidikan yang lebih layak. 3) Calon peserta didik berhak memilih tiga sekolah ketika pendaftaran PPDB berlangsung, sehingga sebagian besar calon peserta didik lebih memilih sekolah eks-unggulan. Namun untuk mengatasi permasalahan tersebut para implementor khususnya Pemeintah Daerah tegas dalam mengawasi pelaksanaan PPDB sistem zonasi. Masyarakat di sini hanya sebagai penerima kebijakan ketika para implementor kebijakan mematuhi Pemdikbud sistem zonasi ini maka masyarakat tidak akan berpeluang lagi memilih sekolah di luar zona mereka.

Faktor faktor yang mempengaruhi implementor sekolah eks-unggulan melakukan resistensi terhadap kebijakan sistem zonasi PPDB

Sikap Konservatisme. Dimana sikap individu atau kelompok dalam suatu organisasi memiliki rasa nyaman atas kondisi dan situasi yang ada sehingga dari kondisi tersebut menyebabkan enggan untuk melakukan perubahan. Sekolah-sekolah eks-unggulan merasa nyaman dengan kebijakan sebelumnya, dimana kebijakan itu lebih banyak memberikan manfaat, persaingan antar sekolah lebih besar baik dalam hal akademik maupun non akademik. Peserta didik yang ada di sekolah eks-unggulan sangat berbeda dengan sekolah non unggulan. Sekolah eks-unggulan enggan mengikuti sistem zonasi ini karena dapat menurunkan kualitas sekolah serta status sekolah yang dari dulu diisi oleh siswa-siswi yang berprestasi.

Dana. Ini merupakan kunci utama atau penentu dalam kelancaran suatu implementasi kebijakan selain itu didukung oleh sumber daya manusia yang profesional di bidangnya. Dalam resistensi kebijakan, dana atau anggaran lebih dikenal dengan *switching cost/benefit*. Para implementor kebijakan disini lebih mempertahankan anggaran yang akan didapatkan tiap tahunnya, sehingga hal yang dilakukan implementor sekolah eks-unggulan ialah mempertahankan

jumlah siswa di tiap tahunnya, walaupun sebagian besar siswanya di luar zona yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan anggaran yang lebih banyak sekolah dapat memenuhi fasilitas yang lebih baik dalam mendukung proses belajar mengajar, ini juga merupakan salah satu daya tarik yang ditawarkan oleh sekolah-sekolah eks-unggulan. Ketertinggalan sekolah-sekolah non unggulan ini juga disebabkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu tidak memberikan bantuan secara merata ke setiap sekolah sehingga nantinya bisa mengejar ketertinggalan mereka.

Perceived Value. Kurangnya nilai kebutuhan yang dirasakan disebabkan karena tidak adanya manfaat yang dirasakan dari suatu perubahan. Resistensi pada tahap implementasi terjadi saat pengguna tidak mau mengambil peran atau tidak tertarik untuk mengenal dan mempelajari sistem yang digunakan. Sekolah-sekolah eks-unggulan akan tetap mempertahankan kualitas dan kuantitas sekolah dengan cara apapun. Sekolah eks-unggulan merespons kebijakan ini dengan memberikan tawaran kepada seluruh calon peserta didik yang masuk sepuluh besar di tingkat SMP se-Kabupaten Luwu untuk masuk di sekolah eks-unggulan tersebut. Prinsip dari sekolah eks-unggulan ialah kualitas tetap sama dan kuantitas dipertahankan.

Organization Support for Change. Dalam pencapaian suatu tujuan kebijakan faktor ini sangat berpengaruh, jika dukungan dari organisasi kurang maka tujuan suatu kebijakan tidak akan tercapai. Para implementor seperti kepala sekolah, guru-guru, bidang kurikulum dan bidang kesiswaan melakukan penolakan sistem kebijakan zonasi ini secara diam-diam maupun terang-terangan. Secara diam-diam seperti sekolah eks-unggulan masih menentukan kuota siswa yang berprestasi baik akademik maupun non akademik yang melebihi ketentuan Permendikbud sistem zonasi dengan alasan mempertahankan kualitas sekolah. Secara terang-terangan menolak kebijakan ini, dapat dilihat dari beberapa sekolah eks-unggulan mengkritisi kebijakan ini ke Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan dan disampaikan ke Kementerian Pendidikan RI. Sekolah eks-unggulan ini berpendapat bahwa dengan kuota prestasi yang sangat sedikit, dapat menurunkan kualitas sekolah dan imbasnya kuota untuk calon peserta didik di tahun ini, seperti jalur zonasi turun hingga maksimal 50% dan kuota prestasi menjadi minimum 50% dan maksimal 30% (Permendikbud Nomor No. 44 Tahun 2019). Sebagian besar sekolah eks-unggulan masih didominasi oleh peserta didik yang berprestasi baik akademik maupun non akademik.

Sikap Implementor Kebijakan. Sikap ini merupakan bagian dari komitmen individu/kelompok dalam merespon suatu perubahan dengan cara berdiskusi dan mengkonfirmasi pendapat (*social norm*) menjadi pengaruh yang normatif (Ajzen, 2002; Lewis et.al., 2003; Kim & Kankanhalli, 2009). Sikap implementor lebih kepada komitmen dalam menentukan metode atau strategi dalam merespon sistem ini. Para pelaku kebijakan mengadakan rapat atau berdiskusi dan mengkonfirmasi pendapat dari semua pihak agar hasil dari rapat itu lebih normatif. Sekolah-sekolah eks-unggulan ini seolah-olah memberikan dukungan tetapi nyatanya mereka memiliki strategi tersendiri dalam penerimaan peserta didik baru. Dalam implementasi suatu kebijakan, apabila sikap implementor/aktor memberikan dukungan positif kepada pengguna sistem, maka resistensi terhadap perubahan akan kecil, dan sebaliknya apabila sikap implementor memberikan dukungan negatif maka resistensi akan semakin tinggi.

5. PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Implementasi kebijakan sistem zonasi tahun 2020 di lima (5) sekolah eks-unggulan berdasarkan Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 terdapat hambatan dan tantangan baik dari pelaksana maupun dari penerima kebijakan itu sendiri. Kepala sekolah sebagai aktor utama pelaksana dan pemegang kekuasaan tertinggi di setiap sekolah, memiliki strategi dengan membuka jalur pendaftaran di luar Permendikbud yang berlaku, berupa membuka jalur undangan bagi yang berprestasi dan menawarkan kepada calon peserta didik baru di setiap SMP di Kabupaten Luwu. Di satu sisi bahwa dalam pembagian zona sekolah berdasarkan Kecamatan/Kelurahan/Desa lebih menguntungkan sekolah eks-unggulan, sehingga tingkat persaingan antar sekolah non-unggulan sangat tinggi. Dari permasalahan inilah sehingga menyebabkan persebaran peserta didik yang tidak merata di tiap sekolah.

Disisi lain bahwa masyarakat juga melakukan pelanggaran pada tahap administrasi, mereka mengubah Kartu Keluarga (KK) satu tahun sebelum pelaksanaan PPDB sebagai syarat masuk dalam zona sekolah eks-unggulan. Ketika pembagian zona telah ditentukan ternyata calon peserta didik masih diberikan keleluasaan memilih tiga sekolah walaupun itu berada diluar zona mereka. Pemerintah Daerah tidak konsisten dalam melaksanakan kebijakan sistem zonasi ini. Hambatan lain dalam implementasi kebijakan di sekolah eks-unggulan ialah sikap resistensi yang ditunjukkan oleh implementor kebijakan itu sendiri.

Resistensi yang dilakukan oleh sekolah eks-unggulan tidak lain untuk mempertahankan standar dan kualitas sekolah yang sudah ada dan kuantitas siswa juga sangat mendukung peningkatan penganggaran dalam mempertahankan standar dan kualitas sekolah eks-unggulan tersebut. Di satu sisi juga terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi para implementor resistensi terhadap kebijakan sistem zonasi, yaitu adanya sikap *konservatisme*, *dana*, *perceived value*, *organization support for change*, dan sikap implementor kebijakan.

Penelitian ini sudah sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Oreg (2003) dan Lines (2010) yang menyatakan bahwa ketika implementor kebijakan tidak patuh, maka terdapat suatu reaksi atau penolakan dari individu atau kelompok terhadap suatu perubahan, sehingga enggan untuk berubah atau memperlambat dan atau bahkan mengakhiri suatu perubahan tersebut. Dalam implementasi kebijakan sistem zonasi Cawsey & Desczca (2007) menyatakan bahwa resistensi kebijakan dapat berakar dari persepsi, informasi, kebutuhan, dan kepercayaan. Dalam penelitian ini akar dari implementor melakukan penolakan ialah lebih diperkuat dari aspek persepsi implementor kebijakan dan kebutuhan dari sekolah eks-unggulan tersebut.

5.2. Saran

Setelah melakukan penelitian menganalisis permasalahan yang terjadi pada saat Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dengan sistem zonasi, maka peneliti merekomendasikan beberapa hal-hal yang perlu diperhatikan, sebagai berikut :

1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI

Perlunya dilakukan revisi kembali terhadap Permendikbud Nomor 44 Tahun 2019 dengan mencocokkan data di masing-masing daerah, khususnya yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Luwu. Kebutuhan, tantangan dan hambatan yang dihadapi selama implementasi kebijakan sistem zonasi berbeda di setiap daerah, maka pemerintah terlebih dulu menyesuaikan dengan kebutuhan dan kesiapan daerah tersebut.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu

Agar lebih intensif melakukan pengawasan dan penerapan sanksi agar pendidikan tidak *stagnan*, kastanisasi antar sekolah yang membuat pendidikan akan semakin tertinggal, untuk menuju ke zona tidak nyaman dengan mematuhi Permendikbud yang berlaku. Pemerintah juga perlu memperhatikan kesenjangan sarana dan prasarana sekolah yang menjadi salah satu faktor pemicu rasa ketidakadilan dalam masyarakat. Bagi Kepala Sekolah sebagai aktor-aktor kebijakan dan pemegang kekuasaan terbesar di setiap sekolah diharapkan memberikan dukungan dengan mematuhi penerapan sistem zonasi agar sistem ini berhasil dalam pencapaian tujuannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditomo, A. (2018). Ketimpangan Mutu dan Akses Pendidikan di Indonesia: Potret Berdasarkan Survei PISA 2015. *Pusat Studi Pendidikan dan Kebijakan*.
- Bakar, K. A., Supriyati², Y., & Hanafi, I. (2019). Evaluation of Admission Student Policy based on Zoning System for Acceleration Education Quality in Indonesia. *Journal of Management Info (JMI)*.
- Bakry, A. (2010). Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik. *Jurnal MEDTEK*.
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitatif, and Mixed Methods Approaches*. Universitas Michigan: SAGE Publications.
- Diem, S., & Young. (2015). Considering Critical Turns in Research on Educational Leadership and Policy. *Interbational Journal of Educational Management*.
- Diptoadi, V. L. (1999). Reformasi Pendidikan di Indonesia Menghadapi Abad 21. *Jurnal Ilmu Pendidikan* , 161-173.
- Fattah, N. (2012). *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Freemark, Y. (2019). Upzoning Chicago: Impacts of a Zoning Reform on Property Values and Housing Constructn. *Urban Affairs Review*.
- Goartz, M. E. (2001). *The Finance of American Public Education: Challenge of Equity, Adequity and Efficiency*. San Diego: Acedmic Press.

- Kim, H.-W., & Kankanhalli, A. (2009). Investigating User Resistance to Information Systems Implementation: A Status Quo Bias Perspective. *MIS Quarterly*, Vol. 33, No. 3, Hal. 567-582.
- MCCulloch, G. (2006). School Zoning, Equity and Freedom: the case of New Zealand. *Journal of Education Policy*.
- Moiseev, Sudorin, Nitsevich, & Stroev. (2018). Social Policy of Russia as the Factor of Development of Human Capital. *D. B. Solovev (Ed.): FarEastCon 2018, SIST 138*, pp. 706–716, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-15577-3_65.
- Nugroho, R. (2017). *Public Policy*. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo.
- Ornstein, Allan.C., Hunkins, & Francis.P. (2009). *Curriculum Foundations, Principles and Issues*. New York.
- Palestini. (2005). Educational Administration: Leading with mind and heart. *New York, NY: Rowman & Little Field Education*.
- Poder, K., Lauri, T., & Veski, A. (2017). Does School Admission by Zoning Affect Educational Inequality? A Study of Family Background Effect in Estonia, Finland, and Sweden. *Scandinavian Journal Of Educational Research*.
- Poster, C. (2000). *Gerakan Menciptakan Sekolah Unggul*. Jakarta: Lembaga Indonesia Didaya.
- Ripley, B., R., & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy, second edition*. Chicago-Illionis: The Dorsey Press.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bereaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Risna, Lisdahlia, & Edi, S. (2018). Analisis Implementasi Kebijakan Zonasi Dalam Pemeratan Pendidikan. *Manajemen Pendidikan*.
- Solichin. (2015). Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Peran Birokrasi. *Religi Studi*.
- Subarsono. (2010). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar .
- Sumintono, B. (2013). Sekolah Unggulan: Pendekatan Pengembangan Kapasitas Sekolah. *Jurnal Manajemen Pendidikan*.
- Sun, D., El-Basyoungy, K., Ibrahim, S., & Kim, A. M. (2018). Are School Zone Effective in Reducing Speeds and Improving Safety? *Canadian Journal of Civil Engineering*.
- Tilaar, & Nugroho, R. (2008). *Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Pustaka Pelajar .
- Tsihouridis, B. (2018). Does Innovation Need AReason? The CRS Within the Secondary Education Framework. *M. E. Auer and T. Tsiatsos (Eds.): ICL 2018, AISC 916*, pp. 251–262, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11932-4_25.
- Widodo, J. (2008). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Wilson, Marshall, Ryan, & Krizek. (2010). By Foot, Bus or Car: Children's School Travel and School Choice Policy. *Environment and Planning*.
- Yaumi. (2012). *Reformasi Sistem Pendidikan di Indonesia: Suatu Refleksi Kritis Menuju Perbaikan Kualitas*. Makassar.

