
Hak Warganegara Yang Terampil: Polemik Kebijakan Sistem Zonasi dalam Pendidikan Indonesia

Mahpudin*,

¹ Departemen Politik Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada

Abstract. This paper discusses the zoning system policy that is reaping a lot of polemics in the society. The zoning system policy is a government regulation related to the process of accepting new students by considering the distance between the domicile of students' homes and schools. The purpose of the government to implement this policy is to solve the problem of education quality gap. The results of the study revealed that the zoning system policy failed to address the problem of education quality gaps because of the government's stuttering in defining the root causes. The zoning system policy only fiddles with the distribution of students rather than addressing school facilities and teacher quality which is still a problem in the world of education. The government should make the zoning policy as a downstream policy rather than upstream. Therefore, it is necessary to redefine the problem as an alternative to virtue. Where the disparity in education facilities and teacher distribution is not evenly distributed, it must be the government's top priority.

Keywords: Zoning Policy; Education Quality Gaps; Policy Analysis

Abstrak. Tulisan ini membahas kebijakan sistem zonasi yang menuai banyak polemik di tengah masyarakat. Kebijakan sistem zonasi merupakan aturan pemerintah terkait proses penerimaan siswa baru dengan mempertimbangkan jarak tempuh antara domisili rumah siswa dengan sekolah. Tujuan pemerintah menerapkan kebijakan ini untuk mengatasi masalah kesenjangan mutu pendidikan. Hasil penelitian mengungkap bahwa kebijakan sistem zonasi gagal mengatasi masalah kesenjangan mutu pendidikan karena kegagalan pemerintah dalam mendefinisikan akar permasalahan. Kebijakan sistem zonasi hanya mengotak-atik distribusi siswa bukan mengatasi fasilitas sekolah dan kualitas guru yang masih menjadi permasalahan dalam dunia pendidikan. Pemerintah seharusnya menjadikan kebijakan zonasi sebagai kebijakan dihilir bukan dihilir. Karena itu, perlu dilakukan redefinisi masalah sebagai alternatif kebijakan. Dimana kesenjangan fasilitas pendidikan dan distribusi guru yang belum merata harus menjadi prioritas utama pemerintah.

Kata Kunci: Kebijakan Zonasi; Kesenjangan Mutu Pendidikan; Analisis Kebijakan

Received: 27/04/2020

Revised: 11/06/2020

Accepted: 01/07/2020

***Korespondensi:**

Departemen Politik Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Yustisia No. 1, Yogyakarta 55281

Email: mahpudinapud3@gmail.com

PENDAHULUAN

Kebijakan sistem zonasi dalam pendidikan di Indonesia setiap tahun menuai polemik di tengah masyarakat terutama menjelang penerimaan siswa baru. Kebijakan sistem zonasi pertama kali diterapkan pada tahun 2017 pada masa pemerintahan Jokowi dibawah kendali Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), Muhadjir Effendy (kemendikbud.go.id, 2018). Kebijakan sistem zonasi yang masih berlaku hingga tahun ini nampaknya akan tetap dipertahankan oleh pemerintah. Semangat untuk memperbaiki sistem dan kualitas pendidikan di Indonesia lewat kebijakan ini justru menimbulkan masalah mulai dari terabaikannya hak warganegara untuk menentukan sekolah tujuan yang diinginkan hingga regulasi yang tidak akomodatif terhadap konteks permasalahan yang beragam di tengah masyarakat.

Merujuk pada UUD 1945 Pasal 31 menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan pemerintah bertanggungjawab menyediakan layanan pendidikan yang berkeadilan dan inklusif kepada seluruh warganegara tanpa pengecualian. Begitu pentingnya pendidikan terhadap kemajuan suatu bangsa, UUD 1945 secara tersurat mengamanahkan pemerintah untuk menganggarkan sekurang-kurangnya 20 persen dari dana APBN untuk bidang pendidikan. Hal ini tentu tidak lepas dari fungsi pendidikan yang sangat vital dan strategis bagi kemajuan sebuah bangsa. Kualitas pendidikan akan sangat berpengaruh terhadap peningkatan kinerja dan pembangunan manusia. Karenanya negara akan berupaya maksimal untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Namun, pendidikan di Indonesia masih menemukan sejumlah persoalan, yang paling kentara terkait dengan ketimpangan mutu dan akses pendidikan. Ketimpangan mutu pendidikan dapat dilihat dari hadirnya dikotomi antara sekolah favorit dan non-favorit. Sekolah favorit menawarkan sejumlah fasilitas dan kualitas pembelajaran yang sangat memadai terhadap siswa. Sekolah ini biasanya mendapat julukan sebagai Sekolah Berstandar Internasional (SBI) dan Sekolah Berstandar Nasional (SBN). Hadirnya sekolah favorit ini menjadi incaran para siswa meskipun harus bersaing ketat. Adanya perasaan akan jaminan mendapat pendidikan yang

berkualitas telah memperbesar permintaan publik akan sekolah yang bemutu (Pangastuti, 2015).

Permasalahan mulai muncul dimana sekolah favorit pada umumnya berbiaya mahal sehingga persaingan untuk memperebutkan akses terhadap pendidikan sebagian besar hanya menjadi arena kompetisi bagi warganegara yang memiliki latarbelakang ekonomi menengah ke atas. Hal ini secara tidak langsung menutup akses bagi warganegara kelas ekonomi menengah ke bawah untuk merebut kesempatan pendidikan karena terbentur oleh kemampuan finansial. Keinginan untuk menimba pengetahuan di sekolah favorit menjadi luntur dan terpaksa harus menerima kenyataan masuk sekolah non-favorit. Mutu pendidikan yang rendah dan fasilitas sarana penunjang pembelajaran yang kurang memadai di sekolah non-favorit menjadi alasan sepinya minat siswa untuk menimba pengetahuan di sekolah ini.

Berdasarkan data PISA pada tahun 2009, Indonesia termasuk negara dengan ketimpangan antar sekolah yang relatif tinggi berkisar 49% (Zhang, *et al.*, 2015: 42-45). Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat masalah keadilan akses pendidikan di tengah masyarakat. Hasil penelitian Aditomo & Felicia (2018) mengafirmasi adanya masalah kesenjangan pendidikan di Indoneisa. Mereka sampai pada dua kesimpulan: *Pertama*, terdapat ketimpangan antar sekolah yang menekankan pada kualitas pendidikan yang berbeda. *Kedua*, kesenjangan antar siswa yang menitikberatkan pada problem keadilan atas akses terhadap pendidikan karena hambatan finansial. Kesenjangan terhadap mutu sekolah menjadi problem yang sangat krusial karena akan berakibat pada kualitas hasil belajar siswa dimana siswa yang belajar di sekolah yang memiliki standar mutu pendidikan yang tinggi jauh lebih berkembang dan memiliki tingkat literasi yang tinggi dibandingkan siswa yang sekolah dengan mutu pendidikan yang rendah. Sementara, sekolah yang memiliki mutu pendidikan tinggi hanya dinikmati oleh kalangan masyarakat dengan status sosial-ekonomi yang tinggi. Dengan kata lain, siswa yang berlatar belakang status sosial-ekonomi rendah mengalami *double disadvantages* yaitu ketidakmampuan mereka bersaing berebut sekolah favorit dan kesulitan mereka mengaktualisasikan diri karena sekolah kurang memadai dalam mendukung pengembangan kapasitas siswa.

Untuk mengatasi problem ketimpangan pendidikan, Kemendikbud, Muhadjir Effendy mengeluarkan kebijakan zonasi pada saat masa penerimaan peserta didik baru (PPDB). Kebijakan ini dilegalkan lewat Permendikbud Nomor 51 tahun 2018 tentang penerimaan peserta didik baru tahun ajaran 2019/2020. Kebijakan sistem zonasi merupakan aturan terkait proses penerimaan siswa baru di sekolah pada jenjang sekolah dasar (SD) dan menengah (SMP dan SMA). Sistem ini menetapkan jarak (zona) dari rumah atau tempat domisili siswa terhadap sekolah sebagai indikator diterima atau ditolaknya siswa di sekolah tersebut. Dalam kebijakan tersebut disebutkan bahwa terdapat tiga jalur penerimaan peserta didik baru yaitu: jalur zonasi, jalur prestasi, dan jalur perpindahan orang tua/wali. Jalur zonasi menjadi menarik sebab pemerintah mewajibkan sekolah untuk menerima peserta didik dari jalur zonasi sebanyak 90 persen dari jumlah daya tampung sekolah.

Terdapat beberapa kajian yang membahas tentang kebijakan sistem zonasi. Namun dari literatur yang berhasil penulis himpun, kajian tentang kebijakan sistem zonasi didominasi oleh analisis implementasi kebijakan. Konsekuensinya, kebijakan sistem zonasi ditempatkan sebagai produk kebijakan yang sudah final untuk kemudian dianalisa perihal pelaksanaan kebijakan tersebut secara empiris. Perdana (2019) dalam risetnya tentang implementasi pelaksanaan kebijakan zonasi, mengambil Provinsi Sulawesi Tengah sebagai lokus kajian. Hasil riset mengungkap bahwa kebijakan sistem zonasi di daerah tersebut dapat dikatakan berhasil dalam mengatasi kesenjangan akses dan mutu pendidikan dengan merujuk pada tersebarnya siswa yang sekolah berdasarkan kedekatan jarak antara rumah siswa ke sekolah sehingga tidak ada lagi dikotomi antara sekolah unggulan dan non unggulan.

Sementara Purwanti, *et al.*, (2019) mendapati temuan yang berbeda. Kebijakan sistem zonasi di Kota Bandung gagal dalam merealisasikan tujuan pemerintah untuk mengatasi masalah kesenjangan akses dan mutu pendidikan. Hasil riset mengungkap bahwa dikotomi antara sekolah favorit dan non-favorit masih eksis di tengah masyarakat. Hal tersebut bukan saja karena persepsi masyarakat yang belum berubah tentang label sekolah favorit dan non-favorit tetapi juga dikarenakan oleh kehadiran kebijakan turunan yang dibuat oleh pemerintah daerah Kota Bandung yang tumpang tindih dan tidak konsisten serta ketidakmampuan pemerintah daerah sebagai

lembaga yang berwenang penuh terhadap pengelolaan sekolah dasar dan menengah dalam menyediakan fasilitas sekolah yang berkualitas.

Singkatnya, kebijakan zonasi tidak memberikan kontribusi yang signifikan dalam menyelesaikan persoalan pendidikan, justru yang nampak malah memunculkan permasalahan baru. Misalnya, kebingungan masyarakat dan siswa khususnya di Kota Bandung dalam menyikapi kebijakan zonasi karena adanya kebijakan yang inkonsisten. Pada tahun 2017, pemerintah Kota Bandung menerapkan sistem zonasi melalui Perwal No 553/2017 yang mengatur bahwa kuota penerimaan siswa baru berdasarkan zonasi berkisar 40-50 persen. Tetapi kemudian pada tahun 2018, melalui Perwal tersebut diganti dengan Perwal no, 456/2018 dimana kuota penerimaan siswa baru berdasarkan zonasi berubah menjadi 100 persen. Kondisi ini memicu protes dari masyarakat karena kebijakan turunan terkait sistem zonasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Bandung tidak memberikan sedikit pun peluang kepada siswa untuk melamar di sekolah yang diinginkan dengan jalur yang lain karena terbentur oleh pertimbangan jarak tempuh rumah ke sekolah. Artinya, hanya siswa yang berdomisili di lingkaran zonasi yang akan mendapatkan akses terhadap sekolah yang berada di zonasi tersebut.

Nampaknya, kebijakan sistem zonasi belum sepenuhnya dipahami secara utuh oleh pemerintah di daerah. Hal ini terlihat dari lahirnya kebijakan turunan di tingkat daerah terkait sistem zonasi yang beragam dan justru memicu permasalahan baru. Tidak hanya pada kasus di Kota Bandung, Khadowmi (2019) juga mengungkap temuan serupa di Kabupaten Lampung Tengah bahwa salah satu faktor penghambat pelaksanaan penerimaan siswa baru karena ketidaksiapan pemerintah daerah yang ditandai dengan belum dibentuknya peraturan daerah mengenai sistem zonasi sebagai aturan turunan dari Permendikbud No. 14 tahun 2018 tentang penerimaan peserta didik baru (PPDB). Selain itu, belum optimalnya sosialisasi pemerintah pusat kepada daerah dan masyarakat soal penerapan sistem zonasi serta kondisi fasilitas sarana dan prasarana sekolah yang belum merata di setiap wilayah, juga menjadi faktor lain yang menghambat proses pelaksanaan penerimaan siswa baru.

Penerapan sistem zonasi sebenarnya menuai pro dan kontra (Safarah, *et al*, 2018; Wahyuni, 2018; Ula dan Lestari; 2018). Pihak yang setuju terhadap sistem zonasi

dilandasi oleh beberapa alasan. *Pertama*, kebijakan zonasi dapat menciptakan kesetaraan dan keadilan kepada masyarakat dalam mengakses pendidikan. Karena kebijakan ini untuk menghapus dikotomi antara sekolah favorit dan non favorit. *Kedua*, pertimbangan jarak sebagai penentu utama proses penerimaan siswa baru selain dapat mendekatkan kontrol orang tua terhadap siswa, juga dinilai dapat mengurangi kemacetan terutama di kota. Sementara pihak yang kontra menilai bahwa; *pertama*, kebijakan sistem zonasi belum tepat diterapkan di Indonesia karena belum didukung oleh fasilitas sekolah yang merata. *Kedua*, pertimbangan jarak sebagai penentu utama penerimaan siswa sulit diterapkan karena jumlah lulusan sekolah tidak sebanding dengan ketersediaan sekolah di semua daerah. Implikasinya, beberapa sekolah mengalami kekurangan calon siswa, sementara sekolah lain jumlah pendaftaran calon siswa melebihi kuota zonasi karena berada di wilayah padat penduduk.

Apabila ditelaah kembali, kajian literatur yang ada menempatkan kebijakan zonasi sebagai produk kebijakan yang sudah final sehingga analisis mengarah pada implementasi dan evaluasi kebijakan yang berujung pada kesimpulan apakah kebijakan tersebut sudah berhasil atau gagal dalam praktik di lapangan. Padahal, sebuah kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah belum tentu telah sesuai dalam menjawab persoalan publik. Karena itu mempertanyakan kembali kebijakan yang sudah ada menjadi penting. Apakah betul kebijakan tertentu sudah tepat atau justru malah menimbulkan persoalan baru alih-alih dapat mengatasi problem publik. Banyaknya persoalan terkait sistem zonasi sebagaimana yang telah disinggung oleh penelitian-penelitian sebelumnya memperkuat argumen bahwa bisa jadi kebijakan tersebut memang sudah salah dari awal sehingga ketika kebijakan tersebut diimplementasikan sudah pasti menemukan kegagalan.

Oleh sebab itu, tulisan ini berusaha mengisi gap penelitian yang ada dengan mengkonstruksi model kebijakan alternatif untuk mengatasi problem kebijakan sistem zonasi. Penulis berargumen bahwa polemik kebijakan sistem zonasi yang tak kunjung berhasil dalam mengatasi masalah kesenjangan akses dan mutu pendidikan disebabkan kegagalan pemerintah dalam mendefinisikan dan merumuskan akar masalah sehingga produk kebijakan yang dihasilkan juga bermasalah. Penelitian ini

secara khusus akan membahas apakah sistem zonasi merupakan produk kebijakan pemerintah yang tepat dalam mengatasi problem pendidikan di Indonesia. Mengapa sistem zonasi menimbulkan polemik di tengah masyarakat dan apa konsep kebijakan yang dapat ditawarkan untuk mengatasi masalah pendidikan di Indonesia. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan analisis untuk kebijakan (*policy for*) dengan spesifik analisa pada konten atau isi kebijakan (*content of policy*).

Model analisa terhadap konten (substansi) kebijakan dianggap lebih relevan tatkala kita melihat bahwa kebijakan yang sudah ada belum mampu menyelesaikan masalah. Sebagaimana diungkap oleh Howlett, *et al* (Santoso, 2010) bahwa model analisis konten (substansi) kebijakan berorientasi pada penyelesaian masalah. Hal ini berangkat dari argumen bahwa sangat besar kemungkinan pemerintah melakukan kesalahan dalam mengangkat permasalahan sehingga perlu ada diskusi dan perdebatan baru dalam rangka melakukan redefinisi ulang permasalahan untuk kemudian dirumuskan kebijakan lain sesuai dengan definisi permasalahan yang telah disepakati.

Produk kebijakan yang berkualitas menjadi penting untuk mengatasi persoalan publik. Hadirnya negara tidak lepas dari fungsinya mengatur warganegara agar tercipta keteraturan dan harmoni di tengah masyarakat yang memiliki beragam kepentingan. Fungsi regulatif ini harus mencerminkan kebutuhan warganegara sehingga dalam proses pengambilan keputusan politik dan formulasi kebijakan, negara dituntut mengedepankan aspek regulasi yang akomodatif, inklusif dan representatif. Karena itu model pendekatan yang dipakai negara dalam mengelola sebuah kebijakan akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan dan kegagalan negara dalam mewujudkan tuntutan tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif terkait kebijakan sistem zonasi yang diatur dalam Permendikbud No 51 tahun 2018. Creswell (2014) menyebut bahwa penelitian kualitatif merupakan sebuah proses riset dan pemahaman metodologi yang mengkaji suatu fenomena sosial dan

masalah manusia. Pengumpulan data menggunakan jenis data sekunder melalui studi literatur baik berupa bahan bacaan seperti buku dan jurnal maupun informasi dari media online yang dianggap relevan terkait dengan konteks kebijakan sistem zonasi. Data sekunder yang diperoleh kemudian oleh peneliti dipilah dan dicek untuk memperkuat keabsahan data sehingga hanya data yang akurat dan ilmiah yang akan dipakai dalam menganalisa tulisan ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Zonasi: Pergeseran Model Governance Dari Market Ke State

Kebijakan sistem zonasi mencerminkan adanya pergeseran paradigma *governance*. Awalnya, sistem pendidikan di Indonesia dalam hal penerimaan siswa dikendalikan oleh mekanisme market. Hal ini ditandai dengan adanya kewenangan sekolah untuk menentukan desain dan manajemen dalam melayani proses penerimaan siswa baru. Logika yang muncul dari model market adalah hadirnya kompetisi melalui dimensi *supply* (penawaran) dan *demand* (permintaan) (Donahue, 2002). Implikasinya, model market dapat memunculkan konflik. Dengan kata lain, perspektif market sesungguhnya merayakan kompetisi dan konflik, sehingga kegaduhan market adalah sebuah keniscayaan. Tantangannya adalah bagaimana mengelola kompetisi sehingga kegaduhan tidak banyak memberikan akses negatif yang berlebihan terhadap publik. Peran pemerintah menjadi penting dalam mengatasi kegaduhan akibat kegagalan kebijakan publik yang tidak bisa diatasi oleh model market. Singkatnya, *market governance* adalah bentuk dari proses formulasi dan implementasi kebijakan pemerintah yang menggunakan paradigma atau perspektif market dalam mengelola urusan publik (Osborn & Gaebler: 1993). Menurut Donahue (2002) karakteristik kebijakan publik dengan model market seperti: terdapat akuntabilitas yang intensif dari penyedia layanan, rentan terhadap persaingan, dan mendorong munculnya inovasi.

Dalam konteks ini, sekolah berperan sebagai *supply* yaitu penyedia layanan pendidikan kepada publik. Sementara publik dalam hal ini siswa berada pada posisi sebagai *demand* yang membutuhkan pelayanan pendidikan yang disediakan oleh sekolah. Kompetisi antar sekolah dalam berebut *demand* tidak bisa dihindarkan.

Karena itu sekolah dituntut untuk memberikan *values* pelayanan pendidikan yang terbaik sehingga menjadi referensi siswa untuk memilih sekolah tersebut. Konsekuensinya, setiap sekolah akan berlomba-lomba memberikan pelayanan terbaik.

Tidak hanya kompetisi antar sekolah, model market membuat para siswa berkompetisi untuk mendapatkan sekolah terbaik (Bintoro, 2018). Kompetisi dapat terlihat menjelang tahun ajaran baru. Calon siswa harus melewati sejumlah aturan seleksi mulai dari persyaratan administratif hingga ujian untuk dapat dinyatakan lolos dan diterima di sekolah yang diinginkan (Badrulael, 2015). Permintaan akan kesempatan masuk sekolah yang tinggi seringkali tidak diimbangi oleh akses dan mutu sekolah yang memadai. Ketidakseimbangan ini kerap mengorbankan siswa sebagai warganegara untuk terpaksa menerima kenyataan tidak mendapatkan sekolah yang mereka inginkan dengan beragam faktor, seperti ketidakmampuan ekonomi dan akses sekolah yang tidak memungkinkan (Aditomo dan Felicia, 2018).

Penerapan kebijakan pendidikan menggunakan model market dalam perkembangannya memunculkan problem. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa sistem market menghendaki hadirnya persaingan dan ini menjadi sebuah keniscayaan. Dalam persaingan tentu tidak bisa dinafikan akan hadirnya dua kemungkinan: menang (*success*) dan kalah (*failure*). Ini pula yang terjadi dalam pendidikan di Indonesia, terdapat sekolah yang memiliki kualitas pendidikan yang sangat baik tetapi di lain pihak tidak sedikit sekolah dengan kualitas pendidikan yang rendah. Kesenjangan kualitas sekolah akibat mekanisme market ini kemudian menghasilkan klasifikasi sekolah sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) No 20 tahun 2003 yaitu: 1) sekolah formal dasar; 2) sekolah formal mandiri (sekolah standar nasional); 3) sekolah bertaraf internasional.

Tipe yang pertama jelas menunjukkan kondisi sekolah yang belum berhasil (untuk tidak dikatakan gagal) dalam memenangkan kompetisi. Kualitas pendidikan yang dimiliki sekolah ini relatif masih rendah dan lemah dengan sarana dan prasarana pendidikan yang belum memadai. Tipe yang kedua termasuk pertengahan, artinya kualitas pendidikan di sekolah tersebut lebih baik dibanding tipe yang pertama.

Sementara tipe yang terakhir mengindikasikan sekolah dengan kualitas nomor satu dan dapat dikatakan berhasil mengikuti arus kompetisi pasar. Klasifikasi sekolah ini selain dapat dibaca adanya kesenjangan dalam kualitas pendidikan, juga menjelaskan adanya perbedaan kesempatan publik untuk mengakses pendidikan. Sekolah tipe ketiga umumnya berbiaya mahal sehingga hanya mampu dinikmati oleh kalangan kelas ekonomi menengah ke atas. Sebaliknya, bagi warganegara dengan kelas ekonomi menengah-kebawah hanya menikmati tipe sekolah pertama dan kedua. Artinya kompetisi dari mekanisme pasar ini juga terjadi di pusran *society*. Isu diskriminasi dalam dunia pendidikan menjadi persoalan.

Pengelolaan pendidikan dalam hal penerimaan siswa baru yang lebih menekankan pada perspektif pasar ini telah memunculkan kritik. Kompetisi pasar hanya menghasilkan klasterisasi dalam dunia pendidikan dan hal ini dianggap tidak sesuai dengan semangat UUD 1945 yang menghendaki adanya sistem pendidikan yang inklusif berdasarkan pada kesetaraan dan keadilan bagi warganegara untuk mendapatkan pendidikan. Mekanisme pasar hanya menguntungkan kelompok *society* yang memiliki status sosial dan ekonomi yang mumpuni dengan mengeksklusi dan mendiskriminasi kelompok *society* yang lain (Aditomo & Felicia: 2018). Tuntutan untuk menghapuskan kategorisasi sistem pendidikan mengalir deras dari berbagai elemen *society* mulai dari organisasi masyarakat sipil, kalangan intelektual dan aktivis pendidikan. Secara spesifik mereka menuntut pemerintah membatalkan Pasal 50 ayat 3 Undang-Undang Sisdiknas yang mengatur tentang Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) karena menjadi lahan transaksi keuangan dalam dunia pendidikan, menimbulkan diskriminasi dan kastanisasi dalam pendidikan. Semangat untuk menghilangkan kategorisasi pendidikan ini kemudian dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2013 sehingga kastanisasi sekolah menjadi tidak relevan lagi dimana semua sekolah dianggap memiliki status yang sama (Suhaeri, 2013).

Meskipun kategorisasi sekolah telah dihapus, tetapi secara empiris tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap permasalahan ketimpangan mutu dan akses pendidikan. Keputusan MK cenderung hanya menghapus status label sekolah tanpa ada perubahan yang berarti terkait sistem dan pengelolaan manajemen

pendidikan. Hasilnya, sekolah-sekolah yang sedari awal memiliki status sebagai sekolah RSBI dan SBI kendati status tersebut tersebut dihapus, tetap saja masih menjadi sekolah favorit yang berbiaya mahal dan secara eksklusif hanya dapat dinikmati oleh kalangan masyarakat ekonomi mapan. Artinya kastanisasi pendidikan secara implisit masih melekat dalam pendidikan di Indonesia.

Berangkat dari persolan ini, Kemendikbud mulai merancang desain untuk mengelola ketimpangan mutu dan akses pendidikan. Puncaknya, pada tahun 2017, Kemendikbud dibawah kepemimpinan Mohadjir Effendy mengeluarkan kebijakan sistem zonasi dalam mengelola pendidikan di Indonesia melalui Permendikbud No 17 tahun 2017 yang kemudian mengalami beberapa kali perubahan, yang terbaru Permendikbud Nomor 51 tahun 2018. Sistem zonasi ini menempatkan proses penerimaan siswa di sekolah menggunakan perspektif *state* yang semula kewenangan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada sekolah dengan perspektif market. Kebijakan zonasi ini menekankan pada jarak antara sekolah dengan rumah siswa sebagai pertimbangan untuk diterima di sekolah. Dalam kebijakan tersebut mengatur bahwa terdapat tiga jalur penerimaan peserta didik baru yaitu: jalur zonasi, jalur prestasi, dan jalur perpindahan orang tua/wali. Jalur zonasi menjadi menarik sebab pemerintah mewajibkan sekolah untuk menerima peserta didik dari jalur zonasi sebanyak 90 persen dari jumlah daya tampung sekolah.

Hadirnya kebijakan sistem zonasi yang menempatkan kewenangan pemerintah untuk mengatur sistem penerimaan siswa ini menjelaskan bahwa terdapat pergeseran model *governance* dalam dunia pendidikan. Model *governance* yang awalnya berjalan atas dasar perspektif market yang memberikan kebebasan kepada sekolah untuk mengelola sistem penerimaan peserta didik melalui mekanisme kompetisi, berubah menjadi model *state-based governance* yang menempatkan pemerintah sebagai institusi yang mengontrol kebijakan pendidikan di Indonesia. Sekolah tidak lagi memiliki kewenangan mengatur pelayanan pendidikan dalam hal penerimaan siswa baru sehingga mau tidak mau harus mengikuti aturan pemerintah yang birokratis, administratif dan sentralistik. Apakah kebijakan zonasi efektif dalam mengatasi masalah ketimpangan pendidikan di Indonesia menjadi pertanyaan penting untuk ditelaah lebih dalam.

Polemik Kebijakan Zonasi: Hak Warganegara Yang Terampas

Kebijakan sistem zonasi sudah berlangsung selama tiga tahun sejak tahun 2017. Namun dalam implementasi kebijakan tersebut masih menemukan permasalahan yang bersifat substantif. Alih-alih dapat mengatasi masalah terkait ketimpangan mutu pendidikan, penerapan sistem zonasi malah membuka permasalahan baru dan menciptakan kegaduhan di tengah masyarakat. Banyak media menyoroti berbagai temuan kasus terkait pelaksanaan sistem zonasi yang menimbulkan polemik di berbagai daerah. Dari berbagai polemik yang muncul setidaknya tergolong dalam dua hal: masalah prosedur (teknis kebijakan) dan masalah substansial (menyangkut hak warganegara).

Masalah prosedur (teknis kebijakan) dari diterapkannya kebijakan zonasi ini memicu kegamangan karena keberadaan sekolah yang tidak merata di suatu wilayah menyebabkan calon siswa tidak terakomodasi karena tidak bisa mendaftar di sekolah yang bersangkutan lantaran kuota yang tersedia sudah penuh. Sementara beberapa sekolah di wilayah lain justru kekurangan siswa karena jarak yang jauh dengan alamat siswa sehingga tidak masuk dalam persyaratan (www.pikiran-rakyat.com, 2019). Masalah tidak terakomodasinya calon siswa tidak lepas dari kelemahan sistem zonasi yang menjadikan jarak antara sekolah dan rumah sebagai pertimbangan diterima atau tidaknya calon siswa tanpa mempertimbangkan komposisi jumlah penduduk berdasarkan sebaran demografis setiap wilayah. Sekolah yang memiliki calon siswa dalam jumlah besar berasal dari kondisi demografi yang padat. Sebaliknya, sekolah yang sepi peminat berada pada wilayah yang jarang penduduk. Artinya sistem zonasi dapat dikatakan gagal dalam menjawab divergensi konteks yang ada di tengah masyarakat secara empiris.

Tidak hanya itu, beberapa calon siswa juga tidak bisa mendaftar di sekolah yang mereka impikan karena terbentur oleh jarak sekalipun siswa tersebut memiliki prestasi. Tempat tinggal yang jauh dari lokasi sekolah membuat banyak siswa terpaksa sekolah di tempat lain yang tidak sesuai dengan kehendaknya. Hal ini tentu telah melanggar hak warganegara dalam menentukan pilihan terkait pendidikan. Untuk mengakali aturan zonasi, tidak sedikit orang tua yang memanipulasi surat keterangan kependudukan agar tetap masuk dalam zonasi dan diterima di sekolah

yang dimaksud (metro.tempo.co, 2019). Selain itu, banyak orang tua yang sudah merencanakan untuk memiliki hunian rumah di wilayah yang bedekatan dengan sekolah yang diinginkan. Hal ini terkonfirmasi dari hasil riset yang dilakukan oleh Rumah.com pada tahun 2019 menunjukkan bahwa sebanyak 47 % masyarakat cenderung memilih wilayah hunian yang memiliki jarak dekat dengan fasilitas sekolah (www.news.okezone.com, 2019).

Permasalahan yang timbul dari sistem zonasi menegaskan bahwa negara telah memaksa warganegara dalam hal ini siswa untuk memilih sekolah yang sudah disediakan oleh pemerintah. Sehingga pilihan untuk menentukan sekolah yang dianggap terbaik sesuai dengan kehendak siswa tidak menjadi perhatian. Ikhwal ini yang kemudian menjadi permasalahan substansial dari sistem zonasi, dimana siswa cenderung diperlakukan sebagai objek dalam pembangunan negara. Negara merampas hak warganya untuk mendapatkan akses sekolah yang memiliki kualitas terbaik. Atas nama pemerataan, hak warganegara harus direbut negara. Seolah negara mengetahui mana yang terbaik untuk warganya dengan menggeneralisasi keberagaman.

Meskipun siswa dapat memilih sekolah swasta sebagai alternatif pilihan sebab kebijakan sistem zonasi hanya berlaku bagi sekolah negeri. Namun problemnya, tidak semua sekolah swasta dengan status unggul (favorit) tersedia di setiap daerah. Direktur Center for Regulation and Development Analysis (CERDAS), Indra Charismiadji (Gatra.com, 2019) menyebut bahwa hanya beberapa sekolah swasta saja yang tercatat memiliki mutu pendidikan yang bagus. Pada banyak wilayah, justru sekolah swasta jauh lebih memprihatinkan dibandingkan sekolah negeri milik pemerintah. Berbanding terbalik dengan kondisi di luar negeri, sekolah swasta jauh lebih unggul dari sekolah milik pemerintah. Sebab di negara lain, sekolah negeri tanpa dipungut biaya dan diperuntukkan bagi siswa yang berasal dari keluarga tidak mampu. Sementara sekolah swasta berbayar karena diperuntukkan bagi keluarga mampu. Selain itu, masyarakat Indonesia umumnya lebih memilih sekolah negeri dibandingkan sekolah swasta karena dianggap lebih terjamin.

Meskipun kebijakan zonasi tidak diperuntukkan bagi sekolah swasta, namun penerapan kebijakan ini juga berdampak pada sekolah swasta. Bagi sekolah swasta

yang sudah bagus dan mapan, sistem zonasi tidak akan berpengaruh terhadap keberlangsungan sekolah, karena pada dasarnya sekolah ini diminati banyak orang. Namun, bagi sekolah swasta yang belum mapan (masih merintis-berkembang), kebijakan sistem zonasi menjadi ancaman yang nyata. Stereotip yang melekat antara sekolah negeri dan sekolah swasta patut disadari masih berkembang di tengah masyarakat. Sistem zonasi membuat orang lebih memilih sekolah negeri di banding swasta apalagi sekolah swasta yang ada di daerah tersebut belum mapan.

Beberapa kasus sekolah swasta pada berbagai daerah di Indonesia terancam gulung tikar karena sepihnya minat siswa. Sebagai contoh, pada masa penerimaan siswa baru tahun 2019, di Provinsi Bandar Lampung terdapat 43 sekolah swasta yang akan berkompetisi berebut siswa. Namun, sebanyak 20 sekolah swasta terancam gulung tikar karena tidak kebagian murid (lampung.tribunnews.com, 2019). Di Jakarta, SD Yayasan Kasih Ananda II terpaksa harus menutup operasional sekolah pada tahun 2017 karena tidak seimbang antara pemasukan dana yang diperoleh dari iuran pendidikan yang dibayarkan siswa dengan pengeluaran operasional pelayanan pendidikan (metro.tempo.co, 2017). Kasus SMP BPSK 3 sebagai salah satu sekolah swasta di Bekasi, saat penerimaan peserta didik baru pada tahun ajaran 2019/2020 hanya terdapat dua siswa yang mendaftar. Keseluruhan siswa di sekolah tersebut berjumlah 19 orang (megapolitan.kompas.com, 2019). Kasus serupa juga banyak terjadi di daerah lain.

Satu hal yang tidak kalah penting untuk dibahas adalah bahwa sistem zonasi ini secara empiris tidak berkorelasi terhadap perbaikan kualitas pendidikan. Sebab pemerintah tidak banyak mengatur lebih jauh dan komprehensif bagaimana memperbaiki kualitas pendidikan. Zonasi hanya mengutak-atik kesempatan warganegara mendapatkan akses pendidikan dengan pertimbangan jarak. Padahal yang seharusnya dikelola adalah kualitas sistem pembelajaran dan pendidikan bukan pada zonasi lokasi sekolahnya. Zonasi sekolah yang diterapkan saat ini tidak mungkin mendapatkan protes dari publik jika setiap sekolah yang tersedia memiliki kualitas dan standar pendidikan yang bagus dan relatif sama. Artinya, protes publik mencuat ke permukaan sebab ada kekhawatiran akan tidak terjaminnya pendidikan yang

bermutu. Dengan kata lain, ada kegagalan negara dalam mengatasi persoalan isu pendidikan yang sesungguhnya dihadapi.

Pada dasarnya sekolah dapat dikatakan unggul dengan mutu pendidikan yang mumpuni paling tidak didukung oleh tiga faktor, yaitu: kualitas guru, fasilitas sekolah, dan input siswa. Kebijakan sistem zonasi hanya menargetkan salah satu faktor saja yaitu input sekolah. Logika yang digunakan pemerintah adalah sistem zonasi sebagai strategi supaya siswa lebih beragam dan merata di setiap sekolah di suatu wilayah. Hal ini tentu menjadi upaya yang sia-sia jika faktor lainnya tidak mendapat perhatian serius untuk dibenahi, yaitu terkait kualitas guru dan keberadaan fasilitas sekolah. Keberadaan siswa yang sudah beragam sebagai akibat zonasi menjadi sia-sia apabila kesenjangan kualitas pendidikan antar sekolah masih ada. Sebagaimana diketahui, sekolah-sekolah di Indonesia belum memiliki standar sekolah yang jelas, misalnya sekolah belum memiliki ruang kelas yang nyaman dan kondusif untuk belajar, tidak memiliki fasilitas dan sarana penunjang pembelajaran seperti: ruang laboratorium, dan masih mengalami kekurangan guru.

Potret fasilitas dan kualitas guru yang masih rendah terkonfirmasi dari berbagai data yang penulis peroleh. Merujuk pada data UNESCO dalam GEM (Global Education Monitoring) Report pada tahun 2016, kualitas pendidikan di Indonesia berada pada posisi ke 10 dari 14 negara berkembang. Sementara terkait dengan kualitas guru berada pada posisi ke 14 dari 14 negara berkembang di dunia. Data lain mengungkap bahwa Hasil Uji Kompetensi Guru (UKG) pada tahun 2015 menunjukkan kompetensi guru di Indonesia rendah dengan rata-rata nasional hanya 48,94. Padahal Standar Kompetensi Minimal (SKM) yang ditargetkan seharusnya mencapai angka 55 (Maulipaksi, 2016).

Data dari BPS terkait potret pendidikan di Indonesia tahun 2018 menunjukkan bahwa fasilitas pendidikan Indonesia dalam kondisi yang memprihatinkan. Kondisi ruangan kelas pada jenjang pendidikan SD, SMP, SMA dan SMK dalam keadaan rusak. Kondisi ruangan kelas yang baik masih dibawah angka 50 persen. Selain itu, data dari BPS juga menunjukkan bahwa tidak semua sekolah di Indonesia memiliki perpustakaan. Padahal ketersediaan perpustakaan sangat penting sebagai sarana penunjang belajar bagi siswa.

Tabel 1: Kondisi Ruang Kelas

Level Pendidikan	Kondisi Kelas Tahun Ajaran 2016/2017			Kondisi Kelas Tahun Ajaran 2017/2018		
	Baik	Kerusakan Kecil/Sedang	Kerusakan Parah	Baik	Kerusakan Kecil/Sedang	Kerusakan Parah
1	2	3	4	5	6	7
SD	25,74	63,95	10,31	26,41	63,59	10,00
SMP	28,73	62,57	8,71	29,70	61,46	8,84
SMA	45,66	50,00	4,34	44,79	50,84	4,36
SMK	45,66	50,77	3,57	46,67	50,44	2,89

Sumber: BPS, 2018

Tabel 2: Ketersediaan Perpustakaan

Level Pendidikan	Sekolah Negeri		Sekolah Swasta		Sekolah Negeri+Swasta	
	Jumlah	Presentase	Jumlah	Presentase	Jumlah	Presentase
1	2	3	4	5	6	7
SD	94.550	71,64	9.386	57,69	103.936	70,11
SMP	19.293	83,06	10.737	68,25	30.030	77,08
SMA	6.118	90,88	4.744	70,15	10.862	80,49
SMK	2.890	82,13	5.961	58,49	8.851	64,56

Sumber: BPS, 2018

Data ini mempertegas bahwa faktor fasilitas pendidikan dan kualitas guru masih menjadi permasalahan di Indonesia. Point yang hendak penulis sampaikan adalah bahwa pemerintah gagal dalam mendefinisikan masalah. Kebijakan sistem zonasi hanya mengatur tentang distribusi siswa terkait penempatan sekolah namun tidak berhasil menyentuh permasalahan yang substansial yaitu bagaimana meningkatkan fasilitas pendidikan dan memperbaiki kualitas guru. Dengan kata lain, yang harus

menjadi *concern* perhatian pemerintah sebenarnya adalah soal urusan kualitas pendidikan di sekolah-sekolah bukan siswanya. Sekali lagi, sistem zonasi tidak berkorelasi secara positif terhadap perbaikan kualitas pendidikan dan mengatasi kesenjangan di dunia pendidikan. Permasalahan tersebut akan terus membayangi negara Indonesia selama pemerintah tidak melakukan banyak hal dan intervensi terkait peningkatan mutu pendidikan. Anggapan sistem zonasi dengan sendirinya akan membuat pemerataan kualitas pendidikan seperti api jauh dari panggang.

Selain itu, proses penerimaan siswa dengan pertimbangan jarak dapat mengurangi kompetensi siswa untuk belajar (Nurlailiyah, 2019). Alasannya, siswa mudah diterima di sekolah hanya karena jarak yang berdekatan dengan sekolah yang bersangkutan tanpa harus melalui proses seleksi dan uji kompetensi. Padahal sebelum kebijakan zonasi diterapkan, seleksi penerimaan siswa berdasarkan pada nilai dan standar tertentu sehingga siswa akan bersaing dengan siswa lain dan berusaha semaksimal mungkin agar dapat diterima di sekolah yang diinginkan. Misalnya ketika siswa duduk di jenjang SMP akan berusaha memanfaatkan peluang belajarnya dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan nilai terbaik supaya ketika lulus dan ingin mendaftar ke jenjang pendidikan selanjutnya (SMA) mendapatkan kemudahan. Namun sejak sistem penerimaan siswa menggunakan zonasi, siswa secara otomatis diterima sejauh sesuai dengan jarak dari rumah ke sekolah bukan karena kompetensi siswa. Akibatnya persaingan dalam berebut sekolah bergeser menjadi soal siapa yang paling dekat dan presisi antara tempat domisili siswa dengan jarak ke sekolah.

Pergeseran model *market governance* ke *state* dalam proses penerimaan siswa di sekolah pada dasarnya harus mengatasi kegagalan logika *market* dalam mengelola sekolah yang kalah dalam arena persaingan, sehingga negara hadir untuk memberikan stimulus dan rangsangan kepada sekolah agar kualitas pendidikan di setiap sekolah yang berkompetisi relatif seimbang. Namun alih-alih mengelola *supply* dalam hal ini mengelola sekolah agar memiliki kualitas pendidikan yang setara, pemerintah justru tersesat dengan mengintervensi *demand* yaitu warga negara yang memerlukan pendidikan. Pemerintah mengotak-atik *demand* sehingga luput bahwa permasalahannya ada pada *supply*.

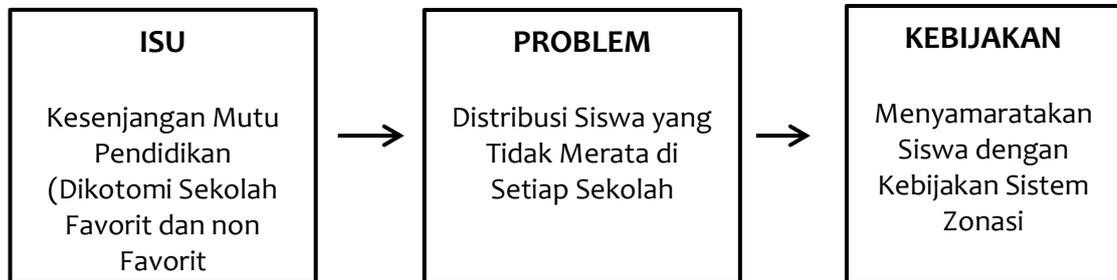
Besar kemungkinan negara berusaha menutupi kegagalannya mengatasi masalah pemerataan kualitas pendidikan dengan menerapkan sistem zonasi sehingga terkesan kualitas pendidikan yang jomplang antar sekolah akan dengan sendirinya terjadi pemerataan setelah diberlakukannya zonanisasi. Padahal sekolah tetap berada pada posisi yang sama yang berdampak hanyalah urusan *demand*-nya saja terkait kesempatan masuk sekolah favorit dan non-favorit. Oleh karena itu tidak heran jika penerapan sistem zonasi ini pada akhirnya memunculkan banyak riak-riak kekecewaan publik. Yang lebih penting pendidikan merupakan salah satu pelayanan dasar dan merupakan hak warganegara yang wajib dipenuhi oleh pemerintah. Tentu tidak saja hanya soal akses terhadap sekolah tetapi juga terkait kualitas pendidikan. Penerapan sistem zonasi selama ini justru bersebrangan dengan hak warga negara dalam memperoleh pendidikan di mana pun ia tinggal tanpa ada pembatasan. Karena itu perumusan kebijakan terkait pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus menyentuh akar permasalahan.

Redefinisi Masalah: Menggagas Alternatif Kebijakan

Pada pembahasan sebelumnya telah disinggung bahwa berbagai permasalahan yang muncul akibat kebijakan sistem zonasi dikarenakan kekeliruan pemerintah dalam mendefinisikan dan merumuskan masalah. Sehingga penting untuk melakukan redefinisi masalah sebagai alternatif kebijakan. Analisis konten (substansi) kebijakan menjadi penting untuk digunakan guna melakukan redefinisi permasalahan kebijakan. Hal ini dikarenakan analisis konten (substansi) menawarkan konsep perumusan kebijakan yang sudah ada namun belum mampu menyelesaikan masalah. Sebagaimana diungkap oleh Howlett, *et al* (Santoso, 2010) bahwa model analisis konten (substansi) kebijakan berorientasi pada penyelesaian masalah. Hal ini berangkat dari argumen bahwa sangat besar kemungkinan pemerintah melakukan kesalahan dalam mengangkat permasalahan sehingga perlu ada diskusi dan perdebatan baru dalam rangka melakukan redefinisi ulang permasalahan untuk kemudian dirumuskan kebijakan lain sesuai dengan definisi permasalahan yang telah disepakati.

Kebijakan sistem zonasi yang digagas oleh pemerintah apabila merunut pada *modelling* analisis substansi kebijakan, maka dapat disederhanakan sebagai berikut:

Bagan 2: Urutan Analisa Substansi Kebijakan Sistem Zonasi



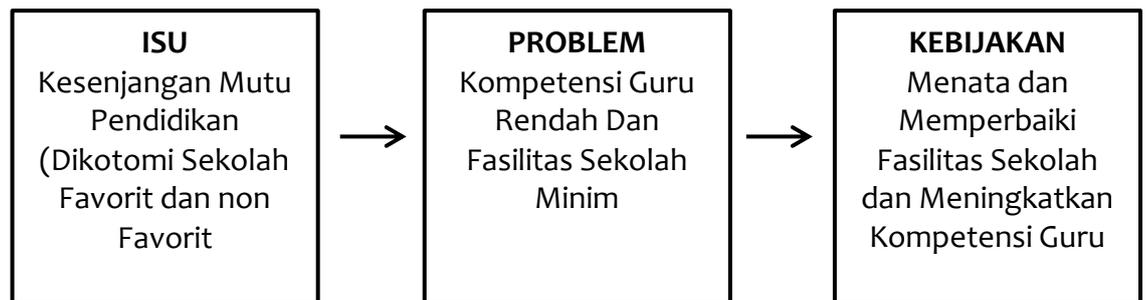
Dari bagan diatas terlihat bahwa problem publik yang sedang dihadapi masyarakat adalah terkait dengan kesenjangan akses dan mutu sekolah yang kemudian diikuti oleh hadirnya dikotomi antara sekolah favorit dan non-favorit. Dalam merespon isu publik tersebut, pemerintah memiliki pandangan bahwa masalah utama yang menyebabkan kesenjangan mutu pendidikan adalah karena persebaran siswa di setiap sekolah di daerah tidak merata (Kemendikbud.go.id, 2018). Mayoritas siswa lebih memilih sekolah favorit dengan mutu pendidikan yang bagus dan fasilitas pendukung belajar yang memadai sehingga murid merasa terjamin menimba pengetahuan di sekolah favorit.

Konsekuensinya, sedikit sekali siswa yang mau masuk ke sekolah yang terkategori non-favorit yang ditandai dengan fasilitas, sarana dan prasarana pendidikan minim serta kompetensi guru yang rendah. Kondisi ini menurut kacamata pemerintah menyebabkan kualitas pendidikan tidak merata karena persebaran siswa tidak terdistribusi secara merata di setiap sekolah. Sejumlah siswa yang terpusat pada satu atau beberapa sekolah saja hanya cenderung memusatkan mutu pendidikan pada beberapa titik saja di suatu wilayah. Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan zonasi dengan tujuan mendistribusikan persebaran siswa di setiap sekolah. Asumsinya, semakin terdistribusi siswa, kesenjangan mutu pendidikan dapat diatasi (Kemendikbud.go.id, 2018).

Logika berfikir pemerintah menurut penulis keliru karena pada akhirnya belum mampu mengatasi akar permasalahan. Berbagai problem yang ditemukan akibat kebijakan sistem zonasi dan belum berhasilnya pengentasan masalah kesenjangan

pendidikan sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya mempertegas bahwa pemerintah gagap dalam mendefinisikan masalah. Karena itu, perlu kiranya kita mendiskusikan kembali apa sesungguhnya akar permasalahannya. Untuk kepentingan ini, perlu meredefinisi masalah sebagai alternatif kebijakan. Perhatikan bagan berikut:

Bagan 3: Urutan Alternatif Analisa Substansi Kebijakan Sistem Zonasi



Alternatif kebijakan yang ditawarkan penulis adalah pemerintah perlu menyadari bahwa akar dari permasalahan kesenjangan mutu pendidikan disebabkan karena kualitas dan kompetensi guru di beberapa sekolah masih rendah (Maulipkasi, 2016) dan fasilitas sarana dan prasarana penunjang belajar masih minim (BPS, 2018) sebagaimana berdasar pada data yang telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya. Oleh karena itu, kebijakan yang seharusnya dikeluarkan oleh pemerintah adalah hal-hal yang secara spesifik menyangkut: pertama, perbaikan fasilitas sekolah; kedua, program tertentu yang dapat meningkatkan kompetensi guru.

Kebijakan soal perbaikan fasilitas sekolah misalnya pemerintah dapat mengakali dari pintu politik anggaran. Kebijakan politik anggaran dalam upaya mendorong peningkatan mutu pendidikan pernah dilakukan di India dan termasuk menjadi salah satu strategi yang efektif dalam meminimalisir tingkat kesenjangan pendidikan (Tilak, 1979). Pada kasus Indonesia, selama ini skema pembagian anggaran dari pemerintah kepada tiap sekolah menekankan pada proses perencanaan anggaran berupa Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBPS) secara bertingkat dimulai dari perencanaan tingkat sekolah, perencanaan tingkat kabupaten/kota, perencanaan tingkat provinsi. Sekolah mempunyai kewenangan dalam mengelola dan menggunakan keuangan yang diperoleh dari

pemerintah sesuai dengan kebutuhan rumah tangga sekolah seperti melengkapi fasilitas sekolah, membiayai proses belajar mengajar dan meningkatkan kesejahteraan guru. Meskipun wewenang penggunaan anggaran ada di sekolah, tetapi penentuan berapa besaran dana yang akan diterima sekolah ditentukan oleh pemerintah. Pasalnya, selama ini pertimbangan pemerintah dalam menentukan besaran anggaran pendidikan untuk masing-masing sekolah tidak detail dan akurat berdasarkan kompleksitas dan divergensi permasalahan yang dialami setiap sekolah. Tiap sekolah dianggap sama.

Terkait upaya perbaikan dan peningkatan fasilitas, sarana dan prasarana sekolah, pemerintah harus memprioritaskan sekolah dengan fasilitas dan infrastruktur sekolah yang masih minim. Artinya, perlu ada perlakuan yang berbeda (*affirmative policy*). Sebab selama ini sekolah masih dianggap sama oleh pemerintah. Dalam hal skema pembagian BOS (Bantuan Operasional Sekolah) misalnya, apabila merujuk pada Permendikbud No 1 tahun 2018, pemerintah menggunakan indikator jumlah siswa di sekolah yang bersangkutan sebagai pertimbangan dalam menentukan besaran dana BOS yang diterima tiap sekolah. Artinya, semakin banyak siswa, semakin besar bantuan dana pemerintah yang diterima sekolah. Pada akhirnya, sekolah berlomba-lomba mencari siswa sebanyak-banyaknya tanpa memepertimbangkan kualitas pendidikan.

Selain itu, skema tersebut tentu merugikan sekolah yang hanya memiliki jumlah siswa yang sedikit. Pointnya adalah pemerintah dalam kaitan pengalokasian anggaran harus memprioritaskan kebutuhan sekolah dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan kualitas serta ketersediaan fasilitas pendidikan. Sekolah yang sudah mempunyai sarana penunjang pendidikan yang lengkap tidak perlu terlampau mendapatkan intervensi pemerintah yang sangat besar dalam hal pemberian dana, justru dana ini bisa dialokasikan untuk sekolah yang masih tertinggal.

Selain kebijakan mengenai peningkatan dan perbaikan fasilitas pendidikan, aspek kompetensi guru juga perlu menjadi perhatian serius pemerintah. Tidak dapat terbantahkan bahwa guru merupakan sumber yang paling penting dalam pendidikan. Guru yang berkualitas sangat diperlukan dalam setiap kelas sebagai inti dari proses pembelajaran (Boyd, *et al*, 2008). Guru dapat mempengaruhi peningkatan siswa

secara signifikan. Guru yang berkualitas lebih efektif dalam menghasilkan pencapaian siswa dibandingkan dengan guru dengan kualitas rendah (Kane, Rockoff, & Staiger, 2007). Upaya pemerintah dalam meningkatkan kompetensi guru melalui sertifikasi guru. Namun dalam praktik di lapangan, banyak kajian yang melakukan evaluasi terhadap kebijakan sertifikasi guru yang tidak efektif dan efisien sehingga tidak banyak memberikan kontribusi bagi peningkatan kompetensi dan profesionalisme guru. Sertifikasi guru lebih banyak dilihat untuk memperoleh kesejahteraan materiil (*profit*), sementara mutu pembelajaran kurang mendapat perhatian serius (Kurniawan, 2011; Kartowagiran, 2011; Fauzi, 2016).

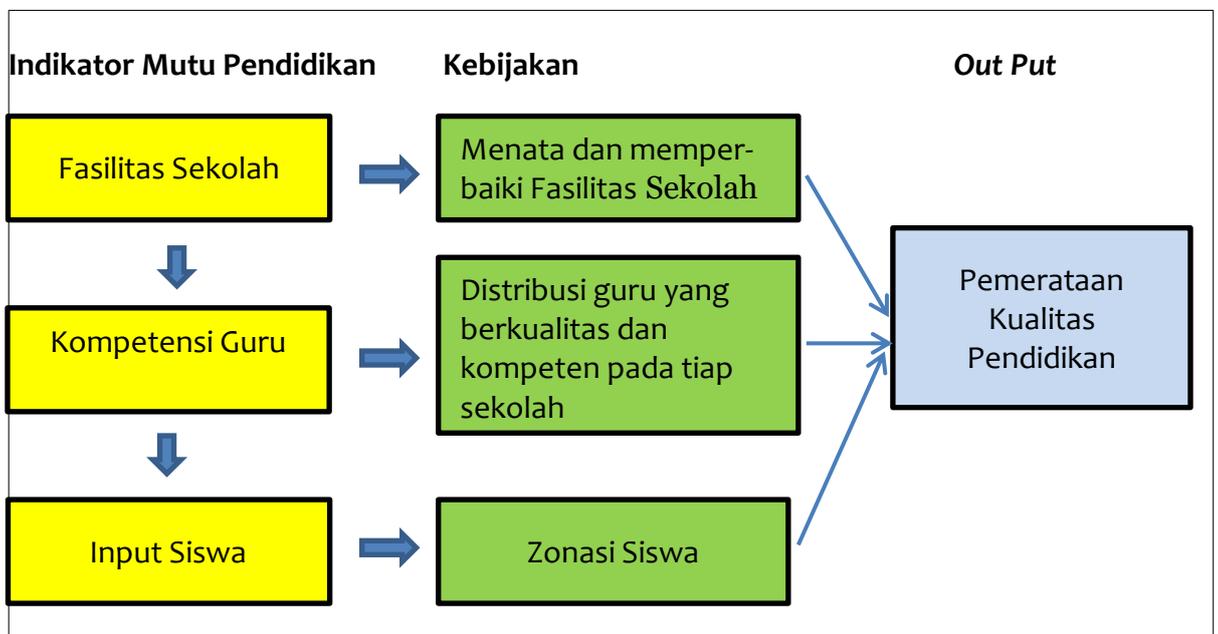
Pemerintah dapat belajar dari pengalaman Kota New York, Amerika Serikat dalam mengatasi ketimpangan kualitas guru di setiap sekolah. Pemerintah New York menerapkan kebijakan yang menekankan pada sejumlah aturan dan prosedur yang ketat terkait rekrutmen dan seleksi guru sesuai dengan kebutuhan sekolah yang bersangkutan. Pemerintah New York juga melakukan penyortiran dan mengeliminasi guru yang kurang kompeten untuk kemudian diberikan pelatihan dan bimbingan khusus oleh pemerintah dibantu oleh kepala sekolah yang bersangkutan. Peran kepala sekolah menjadi penting karena ia yang lebih mengetahui kelemahan dan kekuatan guru di sekolah tersebut (Boyd, 2008).

Terkait dengan peningkatan kompetensi guru, distribusi guru secara berkala dapat menjadi alternatif dalam mengatasi kesenjangan mutu pendidikan. Skemanya, guru (tenaga pendidik) yang terpusat pada sekolah yang mapan dialihkan untuk mengajar di sekolah yang masih minim standar kualitas guru. Harapannya, kehadiran mereka dapat memberi warna baru yang mampu berkontribusi pada peningkatan kualitas pembelajaran dan menstimulus perkembangan siswa. Peran pemerintah menjadi sangat penting dalam mengatur distribusi persebaran guru ini. Asumsinya, semakin tersebar guru-guru yang memiliki kompetensi baik di setiap sekolah secara merata maka semakin besar kemungkinan untuk mengurangi kesenjangan mutu pendidikan.

Pada dasarnya skema ini sempat diwacanakan oleh pemerintah setelah penerapan sistem zonasi sudah rapih untuk jangka waktu yang belum ditentukan (News.detik.com, 2019). Probleminya adalah justru logika yang dipakai terbalik.

Pemerintah menerapkan sistem zonasi terlebih dahulu sehingga persebaran siswa merata di tiap-tiap sekolah kemudian selanjutnya melakukan zonasi guru. Seharusnya, pemerintah menata dan memperbaiki fasilitas sarana prasarana sekolah dan meningkatkan kompetensi guru terlebih dahulu setelah hal ini tercapai selanjutnya melakukan redistribusi siswa melalui zonasi. Sebab ketika rata-rata kualitas pendidikan tiap sekolah relatif setara, siswa akan merasa terjamin sebab dimana pun ia sekolah akan mendapatkan hak pendidikan yang sama. Singkatnya, kebijakan zonasi seharusnya dijadikan sebagai kebijakan di hilir bukan di hulu. Sebagaimana dapat dilihat pada bagan berikut.

Bagan 4: Alternatif Kebijakan dalam Mengatasi Kesenjangan Kualitas Pendidikan



Sekolah dapat dikatakan unggul dengan mutu pendidikan yang mumpuni paling tidak didukung oleh tiga faktor, yaitu: kualitas guru, fasilitas sekolah, dan input siswa. Kebijakan sistem zonasi hanya menargetkan salah satu faktor saja yaitu input sekolah tanpa menyentuh aspek permasalahan terkait fasilitas sekolah yang masih minim dan kompetensi guru yang masih rendah dan keberadaannya yang berkualitas tidak merata di setiap sekolah. Karena itu, dalam rangka mengatasi masalah kesenjangan mutu pendidikan, pemerintah harus melakukan tiga hal secara berurutan dan bertahap: pertama, menata dan memperbaiki fasilitas sekolah; Kedua, meningkatkan kompetensi guru salah satunya dengan melakukan distribusi guru. Setelah dua hal ini

berhasil, selanjutnya pemerintah melakukan langkah yang ketiga, yaitu menerapkan zonasi siswa. Dengan kata lain, kebijakan sistem zonasi perlu ditempatkan sebagai kebijakan di hilir bukan di hulu.

KESIMPULAN

Kebijakan sistem zonasi menimbulkan polemik di tengah masyarakat karena telah merampas hak warga negara (siswa) dalam menentukan pilihan sekolah yang diinginkan. Karena siswa merasa tidak mendapat jaminan pendidikan yang berkualitas akibat sistem penerimaan siswa yang berdasarkan pada zonanisasi. Selain itu, kebijakan ini tidak serta merta dapat mengatasi persoalan kesenjangan mutu pendidikan di Indonesia. Sistem zonasi hanya mengotak-atik distribusi persebaran siswa, sedangkan kondisi fasilitas sekolah yang masih minim dan kualitas guru yang masih rendah belum tersentuh secara maksimal oleh pemerintah. Fakta tersebut lantas menyebabkan kebijakan zonasi alih-alih dapat mengatasi masalah kesenjangan mutu pendidikan, justru pada pelaksanaannya menimbulkan masalah baru.

Untuk menganalisa ihwal ini, analisis konten (substansi) kebijakan dipilih dengan argumen bahwa kebijakan zonasi yang tertuang dalam Permendikbud No 51 tahun 2018 secara substansi sudah bermasalah. Hal ini tidak lepas karena kegagapan pemerintah dalam mendefinisikan akar permasalahan terkait kesenjangan mutu pendidikan sehingga polemik yang terjadi di masyarakat menjadi sebuah keniscayaan. Karena itu, perlu ada redefinisi masalah dengan alternatif kebijakan baru yaitu pemerintah perlu menata dan memperbaiki fasilitas sekolah dan meningkatkan kompetensi guru terlebih dulu, baru kemudian menerapkan sistem zonasi. Singkatnya, sistem zonasi harus dijadikan sebagai kebijakan hilir bukan hulu.

Sebagai sebuah rekomendasi kebijakan, terkait upaya mengatasi kesenjangan fasilitas sekolah, pemerintah dapat memulai dengan politik anggaran dengan memperlakukan sekolah secara berbeda sesuai dengan kondisi di lapangan. Sekolah yang sudah mapan tidak perlu terlampau mendapat bantuan dana pendidikan. Dana tersebut harus dialihkan kepada sekolah yang masih terbelakang. Sementara terkait dengan masalah kesenjangan kualitas guru, pemerintah harus menekankan sejumlah aturan dan prosedur yang ketat terkait rekrutmen dan seleksi calon guru sesuai

dengan kebutuhan sekolah yang bersangkutan. Selain itu, skema distribusi guru secara berkala dapat menjadi alternatif dalam mengatasi kesenjangan mutu pendidikan. Bagaimana pun, apa yang telah direkomendasikan oleh penulis pada dasarnya hanya satu solusi yang dapat diambil oleh pemerintah dalam mengatasi masalah kesenjangan akses dan kualitas pendidikan. Sebab, untuk menata pendidikan diperlukan seperangkat instrumen besar untuk menyelesaikan masalah pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditomo & Felicia. (2018). Ketimpangan Mutu dan Akses Pendidikan di Indonesia: Potret Berdasarkan Survei PISA 2015. *Kilas Balik*, 17.
- Bintoro, R.F.A. (2018). Persepsi Masyarakat Terhadap Implementasi Kebijakan Zonasi Sekolah Dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (Ppdb) Tingkat Sma Tahun Ajaran 2017/2018 Di Kota Samarinda. *Jurnal Riset Pembangunan*, Vol 1, No 1.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2018). Potret Pendidikan Indonesia: Statistik Pendidikan 2018. Online. Diakses dari www.bps.go.id.
- Badrulael, M. Yusuf. (2015). Komparasi Keunggulan Prestasi Akademik Siswa Antara Sekolah Unggulan dan Madrasah Unggulan. UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta: Skripsi.
- Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., Rockoff, J., & Wyckoff, J. (2008). The Narrowing Gap in New York City Teacher Qualifications and Its Implications for Student Achievement in High-Poverty Schools. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(4), 793-818. Retrieved from www.jstor.org/stable/30163563
- Creswell, John. (2014). Penelitian Kualitatif & Desain Riset. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Donahue, J., & Nye, J. (Eds.). (2002). *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Retrieved from www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctvc16p58
- Dunn, William. (2003). Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya
- Fauzi, Imron. (2016). Analisis Sistem Sertifikasi Guru dalam Problematika Kekinian. *Jurnal Pendidikan Islam*, Vol 9, No 1.

- Gatra.com. (2019). Mutu Sekolah Negeri di Indonesia Lebih Baik dari Swasta. Online. Diakses dari <https://www.gatra.com/detail/news/461330/milenial/mutu-sekolah-negeri-di-indonesia-lebih-baik-dari-swasta>
- Hooghe, Liesbeth, and Gary Marks. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Kartowagiran, Badrun. (2011). Kinerja Guru Profesional (Guru Pasca Sertifikasi). *Cakrawala Pendidikan*, th XXX, No 3
- Kemendikbud.go.id. (2018). Kemendikbud: Sistem Zonasi Mempercepat Pemerataan di Sektor Pendidikan. Online. Diakses dari <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2018/06/kemdikbud-sistem-zonasi-mempercepat-pemerataan-di-sektor-pendidikan>
- Khadowmi, Reza Eka. (2019). Implementasi Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Proses Penerimaan Peserta Didik Baru Kabupaten Lampung Tengah. Skripsi. Lampung: Universitas Lampung.
- Kurniawan, Bachtiar. D. (2011). Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru dalam Rangka Meningkatkan Profesionalitas Guru di Kota Yogyakarta. *Jurnal Studi Pemerintahan*, Vol 2, No 2.
- Lampung.Tribunnews.com. (2019). Tak Kebagian Murid, 20 SMA Swasta di Bandar Lampung Terancam Gulung Tikar. Online: <https://lampung.tribunnews.com/2019/07/02/tak-kebagian-murid-20-sma-swasta-di-bandar-lampung-terancam-gulung-tikar>
- Loorbach, Derk. (2009). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*. 23. 161 - 183. 10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x.
- Maulipaksi, Desliana. 2016. 7 Provinsi Raih Nilai Terbaik Uji Kompetensi Guru 2015. Online. Diakses dari <http://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2016/01/7-provinsi-raih-nilai-terbaik-uji-kompetensiguru-2015>.
- Megapolitan.kompas.com. (2019). Adu Klaim Polemik Sekolah Swasta dengan Dinas Pendidikan Kota Bekasi?. Online. Diakses dari <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/07/17/06100931/adu-klaim-polemik-sekolah-swasta-dengan-dinas-pendidikan-kota-bekasi?page=all>

- Metro.tempo.co. (2017). Yayasan Bangkrut SD Kasih Ananda II di Jakarta Timur Ditutup. Online: <https://metro.tempo.co/read/894321/yayasan-bangkrut-sd-kasih-ananda-ii-di-jakarta-timur-ditutup>
- Metro.tempo.co, (2019). Efek Zonasi PPDB, Banyak Warga Memanipulasi Domisili Anaknya. Online. Diakses dari <https://metro.tempo.co/read/1216204/efek-zonasi-ppdb-banyak-warga-memanipulasi-domisili-anaknya>
- News.detik.com, (2019). Setelah Siswa, Kini Guru Juga Kena Sistem Zonasi. Online. Diakses dari <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4629487/setelah-siswa-kini-guru-juga-kena-sistem-zonasi>
- News.okezone.com. (2019). Jalur Zonasi, Tren Pindah Rumah Ke Sekolah Favorit Meningkat. Online. Diakses dari: <https://news.okezone.com/read/2019/06/30/65/2072804/jalur-zonasi-tren-pindah-rumah-ke-sekolah-favorit-meningkat>.
- Nurlailiyah, Aris. (2019). Analisis Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Perilaku Siswa SMP di Yogyakarta. *Realita*, Volume 17, No 1, 13-21.
- Osborne, David & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How The Interpreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. United State: PLUME
- Pangastuti, C. Andon. (2015). Analisis Ketimpangan Kualitas dan Kuantitas Calon Peserta Didik Baru SMA Negeri Kota Yogyakarta.
- Perdana, Novrian Perdana. (2019). Implementasi PPDB Zonasi Dalam Upaya Pemerataan Akses Dan Mutu Pendidikan. *Journal Pendidikan Glasser*, Vol 3 (1).
- Peters, B. Guy dan John Pierre. (1998). Governance without Government: Rethinking Public Administration. Dalam *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 8, No. 2, April 1998, hal. 223-243.
- Pikiran-rakyat.com. (2019). Akibat Sistem Zonasi, Semua Sekolah Belum Capai Kuota. Online. Diakses dari: <https://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/pr-01314179/akibat-sistem-zonasi-semua-sekolah-belum-capai-kuota>.
- Purwanti, Dian, dkk. (2019). Implementasi Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru Berdasarkan Sistem Zonasi Di Kota Bandung. *Jurnal Governansi*, Vol 5, No 1.

- Saifullah. (2014). Konsep Pendidikan Jerman Dan Australia (Kajian Komparatif Dan Aplikatif Terhadap Mutu Pendidikan Indonesia). *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, Vol 2, No 2.
- Safarah, Azizah, A dan Wibowo, Udik Budi. (2018). Program Zonasi di Sekolah Dasar Sebagai Upaya Pemerataan Kualitas Pendidikan Di Indonesia. *Lentera Pendidikan*, Vol 21, No 2.
- Santoso, Purwo. (2010). Modul Pembelajaran, Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Universitas Gadjah Mada: Research Center for Politics and Government.
- Suhaeri. (2013). Putusan Mahkamah Konstitusi Menghapus Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional dalam Tinjauan Maqashid Syari'ah. *Jurnal Konstitusi*, Vol 10, No 2
- Tilak, J. (1979). Inequality in Education in India. *Indian Journal of Industrial Relations*, 14(3), 417-436. Retrieved from www.jstor.org/stable/27765728
- Ula, Dani M dan Lestari, Irvan. (2019). Imbas Sistem Zonasi Bagi Sekolah Favorit Dan Masyarakat. Prosiding Seminar Nasional Pendidikan dan Pembelajaran 2019: Universitas Muhammadiyah Ponorogo.
- Wahyuni, Dinar. (2018). Pro Kontra Sistem Zonasi Penerimaan Peserta Didik Baru Tahun Ajaran 2018/2019. *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*, Vol, 10, No 14.
- Winarno, Budi. (2007). Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Zhang, L., Khan, G., & Tahirsylaj, A. (2015). Student performance, school differentiation, and world cultures: Evidence from PISA 2009. *International Journal of Educational Development*, 42, 43-53.