

**TESIS**

**EKUALITAS DAN KUALITAS KEBIJAKAN SISTEM ZONASI  
SEKOLAH SEBAGAI REFORMASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN  
(STUDI DI SMAN 5 DAN SMAN 14 SURABAYA)**



**LELITA PRIMADANI**

**NIM 071814353005**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
SEMESTER GENAP 2019/2020**

**EKUALITAS DAN KUALITAS KEBIJAKAN SISTEM ZONASI  
SEKOLAH SEBAGAI REFORMASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN  
(STUDI DI SMAN 5 DAN SMAN 14 SURABAYA)**



TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister  
dalam Program Studi Magister Kebijakan Publik  
pada Program Magister Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Airlangga

**LELITA PRIMADANI**

**NIM 071814353005**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
SEMESTER GENAP 2019/2020**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

PENULISAN TESIS INI  
TELAH DISETUJUI

**Tanggal: 30 September 2020**

Oleh

Pembimbing Ketua,



Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.DevSt., PhD.

NIP 197505161999032003

Pembimbing Kedua,



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A.

NIP 196110311988101001

Mengetahui,

Ketua Program Studi  
Magister Kebijakan Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Airlangga



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A.

NIP 196110311988101001

## HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS

Telah diuji pada

Tanggal: 3 Oktober 2020

### PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua: Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si.


NIP 196302261988101001

(  )

Anggota:

1. Dr. Erna Setijaningrum, S.I.P., M.Si.

NIP 197005032000032001

(  )

2. Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.DevSt., Ph.D.

NIP 197505161999032003

(  )

3. Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A.

NIP 196110311988101001

(  )

4. Dr. Septi Ariadi, Drs., M.A.

NIP 196309231989031002

(  )

## HALAMAN PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Dengan ini saya menyatakan bahwa penulisan tesis dengan judul “Ekualitas dan Kualitas Kebijakan Sistem Zonasi Sekolah sebagai Reformasi Kebijakan Pendidikan (Studi di SMAN 5 dan SMAN 14 Surabaya)”, bagian atau keseluruhan isi dalam penulisan tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan baik oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi penulisan tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 30 September 2020



Lelita Primadani

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur ke hadirat Allah SWT karena hanya dengan pertolongan-Nya-lah saya dapat menyelesaikan tesis berjudul “*Ekuualitas dan Kualitas Kebijakan Sistem Zonasi Sekolah sebagai Reformasi Kebijakan Pendidikan (Studi di SMAN 5 dan SMAN 14 Surabaya)*” ini guna memperoleh gelar Magister Kebijakan Publik.

Pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam melakukan penyusunan tesis ini, yaitu:

1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menjadi *awardee* Beasiswa Unggulan tahun 2018;
2. Prof. Dr. Mohammad Nasih, S.E., M.T., Ak., CMA. selaku Rektor Universitas Airlangga;
3. Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga dan Dosen Penguji tesis ini yang telah memberikan banyak masukan agar tesis ini menjadi lebih baik;
4. Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A. selaku Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik, Dosen Wali, juga sebagai Dosen Pembimbing kedua yang dengan penuh kesabaran telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing, membantu, dan memberi masukan-masukan selama penyusunan tesis ini;
5. Ibu Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.DevSt., PhD. selaku Dosen Pembimbing pertama yang dengan penuh kesabaran telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing, membantu, dan memberi masukan-masukan sejak awal hingga akhir penyusunan tesis ini;

6. Dr. Erna Setijaningrum, S.I.P., M.Si. dan Dr. Septi Ariadi, Drs., M.A. selaku Dosen Penguji tesis ini yang telah memberikan banyak masukan agar tesis ini menjadi lebih baik;
7. Dosen-dosen Program Studi Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan, motivasi, informasi, serta wawasan yang membentuk pikiran saya selama masa perkuliahan;
8. Staf Akademik S2 dan S3 FISIP Universitas Airlangga, terutama Mbak Reny dan Mas Rian yang selalu membantu saya untuk urusan terkait administrasi;
9. Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Wilayah Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo, terutama Bu Risma dan Pak Budi Hadi;
10. SMAN 5 Surabaya (Pak Bambang, Bu Tri, Pak Aguswi, Pak Imron) dan SMAN 14 Surabaya (Bu Tatik, Pak Firdaus, Pak Majid, Bu Emi, Pak Rachmad) beserta seluruh siswa yang bersedia mengisi survei;
11. Teman-teman MKP 2018 untuk segala diskusi, perjuangan, dan kenangan selama dua tahun menimba ilmu bersama;
12. Adik saya, Ramadhan Jabal Primadana, S.Pd., serta keluarga besar saya: pakde, bude, om, tante, dan sepupu-sepupu atas seluruh dukungan moril dan materiil;
13. Sholihati Lathifa Sakina, S.Si., sahabat saya yang selalu menjadi tempat berbagi beratnya kuliah pascasarjana, serta Diza Permatasari, S.E., yang banyak membantu saya selama menjalani kuliah di Surabaya;
14. Irvya Yunita, S.Hum., M.I.P. yang tesisnya sangat membantu saya mempelajari penelitian kuantitatif, serta Oktalia Pramudyaningrum, S.Hum. yang telah membantu saya dalam uji coba kuesioner penelitian;
15. Pihak-pihak lain yang juga telah memberi kontribusi dari awal hingga akhir penyusunan tesis ini, yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu.

Saya menyadari bahwa masih terdapat begitu banyak kekurangan dalam tesis ini. Namun, saya senantiasa berharap agar tesis ini dapat bermanfaat bagi siapa pun yang membacanya, terutama bagi pemerhati kebijakan pendidikan.

Surabaya, 30 September 2020

Lelita Primadani



## RINGKASAN

Kualitas pendidikan di Indonesia saat ini masih terbelah rendah, terbukti dengan hasil skor tes PISA yang masih berada di bawah rata-rata. Rendahnya kualitas pendidikan disebabkan oleh banyak faktor, salah satunya adalah karena kualitas sekolah di Indonesia yang belum merata. Saat ini di sekolah-sekolah Indonesia masih terdapat dikotomi status antara sekolah “unggulan/favorit” dan sekolah “bukan unggulan/favorit”. Sekolah yang memiliki status “unggulan/favorit” adalah sekolah dengan citra dan rekam jejak yang baik dalam hal *input*, proses, *output*, dan *outcome*, sementara sekolah “bukan unggulan/favorit” adalah sekolah yang sebaliknya.

Status sebagai “sekolah unggulan/favorit” memberikan semacam “hak istimewa” bagi sekolah untuk secara eksklusif menerima *input* peserta didik yang memiliki standar kemampuan akademis atau kondisi sosioekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan banyak anak yang tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas karena tidak mencapai standar kemampuan akademis atau kondisi sosioekonomi tertentu itu. Terlebih lagi dikotomi status “unggulan/favorit” dan “bukan unggulan/favorit” kerap terjadi di sekolah-sekolah negeri yang seharusnya memberikan pendidikan dengan kualitas setara kepada semua anak.

Masalah tersebut menyebabkan pemerintah mengambil tindakan untuk melakukan reformasi pendidikan. Salah satu tujuan reformasi pendidikan adalah menyediakan sekolah yang berkualitas bagi semua anak dengan meningkatkan akses dan pemerataan kesempatan (ekualitas) pendidikan. Dampak yang diharapkan dari reformasi pendidikan tersebut adalah pemerataan distribusi akses dan layanan pendidikan.

Instrumen kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengakomodasi reformasi pendidikan tersebut adalah kebijakan sistem zonasi sekolah dalam Permendikbud Nomor 51 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Kebijakan sistem zonasi sekolah mengatur agar SMA negeri menerima peserta didik baru dengan mempertimbangkan kedekatan jarak antara domisili anak tersebut dengan sekolah. Selama jarak domisili anak tersebut masuk ke dalam radius ketentuan sistem zonasi, anak tersebut bisa masuk ke SMA negeri, tanpa memandang apa latar belakangnya dan bagaimana kemampuan akademisnya.

Kebijakan sistem zonasi sekolah menyebabkan SMA negeri, khususnya yang berstatus unggulan/favorit, tidak lagi bisa menerima peserta didik berdasarkan standar tertentu. Kini SMA negeri unggulan/favorit juga harus menerima anak dari berbagai latar belakang dan kemampuan akademis selama jarak domisili anak memenuhi ketentuan. Sebaliknya, SMA negeri bukan unggulan/favorit kini juga memiliki kesempatan untuk menerima peserta didik yang latar belakang dan kemampuan akademisnya lebih tinggi daripada sebelum kebijakan sistem zonasi diberlakukan.

Pemerintah menargetkan agar kebijakan sistem zonasi sekolah dapat menciptakan pemerataan kesempatan (ekualitas) dan meratakan kualitas sekolah karena menyebarkan anak-anak dengan kemampuan akademis tinggi ke sekolah-sekolah bukan unggulan/favorit sehingga kelak dikotomi status “unggulan/favorit” dapat ditiadakan.

Penelitian ini hendak mengevaluasi bagaimana dampak kebijakan sistem zonasi sekolah terhadap ekualitas dan kualitas pendidikan di sekolah negeri unggulan/favorit dan di sekolah negeri bukan unggulan/favorit setelah kebijakan tersebut diimplementasikan. Lebih lanjut, setelah memperoleh hasil dari analisis ekualitas dan kualitas tersebut, penelitian ini akan menganalisis apakah kebijakan sistem zonasi sekolah telah berhasil mencapai target reformasinya, yaitu pemerataan distribusi akses dan layanan pendidikan.

Terdapat dua SMA negeri yang menjadi lokasi penelitian ini, yaitu SMAN 5 Surabaya dan SMAN 14 Surabaya. SMAN 5 Surabaya mewakili kebutuhan sampel penelitian untuk “sekolah negeri unggulan/favorit”, sementara SMAN 14 Surabaya mewakili kebutuhan sampel penelitian untuk “sekolah negeri bukan unggulan/favorit”.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *mixed methods*. Metode tersebut dipilih karena masing-masing pendekatan kualitatif atau kuantitatif saja tidak cukup memadai untuk menjadi sumber data dalam mengembangkan pemahaman lengkap mengenai masalah atau pertanyaan penelitian ini. Aspek ekualitas dalam penelitian ini membutuhkan data siswa dengan cakupan luas untuk mengetahui sejauh mana dan seberagam apa tingkat pemerataan telah dicapai setelah kebijakan sistem zonasi sekolah diterapkan. Oleh karenanya, analisis data untuk aspek ekualitas dilakukan secara kuantitatif. Sementara aspek kualitas membutuhkan pengalaman dan persepsi dari kepala sekolah dan guru di sekolah lokasi penelitian selaku pihak sekolah yang mengetahui proses pembelajaran di sekolah. Oleh karenanya, analisis data untuk aspek kualitas dilakukan secara kualitatif.

Tipe *mixed methods* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *convergent parallel mixed methods*. Tipe *convergent parallel* bertujuan untuk memperoleh data yang saling melengkapi dengan menyatukan atau menggabungkan data kuantitatif dan kualitatif guna memberikan analisis yang komprehensif mengenai masalah yang diteliti. Pengumpulan data dilakukan secara hampir bersamaan atau *concurrently* dengan cara survei melalui Google Form kepada siswa dan wawancara mendalam kepada kepala sekolah, guru, dan staf Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

Sampel responden untuk penelitian ini dipilih berdasarkan teknik *convenience sampling*. Jumlah responden adalah 118 siswa SMAN 5 Surabaya dan 105 siswa SMAN 14 Surabaya. Sementara informan penelitian dipilih dengan cara *purposive*. Total informan adalah 10 orang

yang terdiri dari 1 Kepala SMAN 14, 2 Wakasek SMAN 14, 2 guru SMAN 14, 2 Wakasek SMAN 5, 2 guru SMAN 5, dan 1 staf Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

Indikator yang digunakan untuk mengukur ekualitas adalah kombinasi indikator ekualitas pendidikan dari Smith, Lusthaus, Drudy, dan Pfeffer yang terdiri dari tujuh dimensi yaitu kemampuan akademis, minat dan bidang ketertarikan, status sosial ekonomi keluarga, keberagaman suku, keberagaman agama, latar belakang pendidikan sebelumnya, serta latar belakang pendidikan orang tua anak. Sementara aspek yang digunakan untuk menganalisis kualitas adalah enam dimensi kualitas pendidikan dari Adams dan Jansen yaitu kualitas sebagai reputasi, kualitas sebagai *input* sumber daya, kualitas sebagai proses, kualitas sebagai konten, kualitas sebagai *output*, serta kualitas sebagai nilai tambahan.

Hasil penelitian menunjukkan beberapa hal. *Pertama*, setelah kebijakan sistem zonasi diberlakukan, pemerataan kesempatan (ekualitas) pendidikan menjadi lebih merata. Anak dengan berbagai latar belakang dan karakteristik dapat masuk ke SMA negeri selama kriteria domisilinya memenuhi jarak untuk persyaratan kebijakan sistem zonasi. Namun, penerapan kebijakan sistem zonasi sangat dipengaruhi oleh lokasi geografis sekolah dan komposisi demografi penduduk yang tinggal di sekitar sekolah.

*Kedua*, setelah kebijakan sistem zonasi diberlakukan, kualitas pendidikan tidak serta-merta menjadi lebih merata. Banyak faktor yang memengaruhi hal tersebut, di antaranya sistem pembelajaran yang digunakan sekolah dan karakteristik sekolah itu sendiri.

*Ketiga*, dari kedua target reformasi yang hendak dicapai oleh kebijakan sistem zonasi, target pemerataan distribusi akses pendidikan sudah berhasil dipenuhi oleh kebijakan sistem zonasi, tetapi target pemerataan distribusi layanan pendidikan belum. Target pemerataan distribusi akses pendidikan sudah berhasil dipenuhi karena pemerataan kesempatan (ekualitas) juga sudah tercapai. Namun, pemerataan ini menimbulkan implikasi-implikasi lain, salah

satunya yaitu timbulnya kesenjangan internal di antara siswa SMA negeri, terutama di SMA negeri unggulan/favorit. Terdapat *gap* kemampuan akademis dan kondisi sosioekonomi yang cukup jauh antara siswa yang masuk melalui jalur zonasi dengan siswa yang masuk melalui jalur prestasi.

Sementara target pemerataan distribusi layanan pendidikan belum berhasil dipenuhi oleh kebijakan sistem zonasi karena tiga hal, yaitu kurangnya jumlah SMA negeri, persebaran SMA negeri yang belum merata, serta masih adanya kesenjangan sarana prasarana dan fasilitas antara SMA negeri unggulan/favorit dengan SMA negeri bukan unggulan/favorit.

## SUMMARY

The quality of education in Indonesia is currently still low, as evidenced by the results of PISA test scores which are still below average. The low quality of education is caused by many factors, one of which is the uneven quality of schools in Indonesia. Currently, there is still a dichotomy between “excellent/favorite” schools and “non-excellent/non-favorite” schools. The schools that have the “excellent/favorite” status are schools with good images and track records in terms of inputs, processes, outputs, and outcomes, while “non-excellent/non-favorite” schools are the opposite.

The “excellent/favorite” status provides some kind of “privilege” for schools to exclusively receive input from students who have certain standards in academic ability or socioeconomic conditions. This causes many children, who do not reach those certain standards, do not get the opportunity to obtain a high-quality education. Moreover, this dichotomy of “excellent/favorite” and “non-excellent/non-favorite” status often occurs in state schools that are supposed to provide equal quality of education to all children.

This problem led the government to take action by organizing an education reform. One of the goals of education reform is providing high-quality schools for all children by increasing equal opportunities (equality) and access to education. The expected impact of this education reform is equal distribution for access to education and educational services.

The policy instrument issued by the government to accommodate this educational reform is the school zoning system policy in Regulation of Minister of Education and Culture Number 51 of 2018 concerning the Admission of New Students. The school zoning system policy regulates that state senior high schools accept new students by considering the proximity of the child’s residence to the school. As long as the distance of the child’s residence is within the

radius of school zoning system policy requirements, the child can be accepted as student at state senior high schools, regardless of his/her background and academic abilities.

The school zoning system policy causes state senior high schools, especially those with excellent/favorite status, are no longer allowed to accept students based on certain standards. Now the excellent/favorite state senior high schools must also accept children from various background and academic abilities as long as the distance of the child's residence meets the requirements. On the other hand, the non-excellent/non-favorite state senior high schools now also have the opportunity to accept students with higher socioeconomic background and academic abilities than before the school zoning system policy was implemented.

The government is targeting that the school zoning system policy can create equal opportunities (equality) for children and make even the quality of schools by distributing children with high academic abilities to non-excellent/non-favorite schools, so that the status dichotomy of schools can be gradually abolished.

This research intends to evaluate how the impact of the school zoning system policy on the equality and quality of education in excellent/favorite state senior high schools and in non-excellent/non-favorite state senior high schools after the policy was implemented. Furthermore, after obtaining the results from the equality and quality analysis, this study will analyze whether the school zoning system policy has succeeded in achieving its reform targets, namely equal distribution of access to education and educational services.

This research is located at two state senior high schools, those are State Senior High School (SSHS) 5 Surabaya and SSHS 14 Surabaya. SSHS 5 Surabaya represents the research sample needs for "excellent/favorite schools", while SSHS 14 Surabaya represents the research sample needs for "non-excellent/non-favorite schools".

The method used in this research is mixed methods. This method was chosen because qualitative or quantitative approaches alone were not sufficient to be the source of data in developing a complete understanding of the problem or research question. The aspect of equality in this study requires a wide range of students' data to determine the extent level of equality that has been achieved after the school zoning system policy was implemented. Therefore, data analysis for the aspect of equality was carried out quantitatively. Meanwhile, the quality aspect requires perceptions and experiences from the principal and teachers, since they are the ones who know the learning process at the schools. Therefore, data analysis for the quality aspect was carried out qualitatively.

The type of mixed methods used in this research is convergent parallel mixed methods. The convergent parallel type aims to obtain complementary data by combining quantitative and qualitative data in order to provide a comprehensive analysis for the research problem. Data collection was performed almost simultaneously or concurrently by conducting online survey via Google Form for students and doing in-depth interviews with principals, teachers, and staff of the East Java Provincial Education Office.

The sample of respondents for this study were selected by convenience sampling technique. The number of respondents are 118 students of SSHS 5 Surabaya and 105 students of SSHS 14 Surabaya. Meanwhile, the informants were selected purposively. The total number of informants are 10 people consisting of 1 Principal of SSHS 14, 2 Deputy Principals of SSHS 14, 2 teachers of SSHS 14, 2 Deputy Principals of SSHS 5, 2 teachers of SSHS 5, and 1 staff of East Java Provincial Education Office.

The indicator used to measure equality is a combination of educational equality indicators from Smith, Lusthaus, Drudy, and Pfeffer which consist of seven dimensions, namely academic ability, areas of interest, family's socioeconomic status, ethnic diversity, religious diversity,



children's previous educational background, and educational background of the children's parents. The aspects used to analyze quality of education are the six dimensions of educational quality from Adams and Jansen, namely quality as reputation, quality as resources and input, quality as process, quality as content, quality as output, and quality as value added.

The results of the research show several things. *First*, after the school zoning system policy was implemented, the equality of education became more even. Children with various backgrounds and characteristics can be accepted as students at state senior high schools as long as their residences meet the distance criteria for the school zoning system policy requirements. However, the implementation of the school zoning system policy is very much influenced by the geographic location of the school and the demographic composition of the residents living around the school.

*Second*, after the zoning system policy was implemented, the quality of education did not automatically become more equal. Many factors influence this, including the learning system used by the school and the characteristics of the school itself.

*Third*, of the two reform targets to be achieved by the school zoning system policy, the target of equal distribution for access to education has been met, but the target of equal distribution for educational services has not. The target of equal distribution for access to education has been met because equal opportunity (equality) has also been achieved. However, this equalization has other implications, one of which is the emergence of internal disparity among state senior high school students, especially at the excellent/favorite SSHS. There is a considerable gap in academic ability and socioeconomic conditions between students who were accepted through the zoning track and students who were accepted through the achievement track.

Meanwhile, the school zoning system policy has not been succeeded in fulfilling the target of equal distribution for educational services due to three reasons, namely the insufficient number of state senior high schools existed, the unequal distribution of the existing state senior high schools, and the disparity of facilities between “excellent/favorite” state senior high schools and “non-excellent/non-favorite” state senior high schools.