

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan elemen penting dalam pembangunan. Sebab dari pendidikan lahir generasi bangsa yang berdaya, berkualitas, diharapkan dapat berkontribusi secara signifikan pada upaya pencapaian cita-cita bangsa, juga upaya membangun negara menuju pada keadaan yang lebih baik. Oleh sebab itu negara-negara di dunia memasukkan tujuan pendidikan “*education for all*” dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development goals*). *Education for all* bertujuan bahwa pendidikan adalah hak dasar setiap manusia, dan setiap negara bertanggungjawab untuk memenuhinya.

Namun pendidikan Indonesia sendiri masih memiliki sejumlah masalah akses dan kualitas pendidikan yang belum terselesaikan hingga saat ini. Dalam kemampuan literasi misalnya, Indonesia masih tertinggal jauh dibandingkan negara-negara lain. Mengacu pada data yang dirilis oleh OECD (*Organization Economic Community Development*) pada tahun 2018, PISA (*Program for International Student Assessment*) yang menguji kemampuan literasi siswa terdiri dari pengetahuan alam, matematika, dan membaca pada remaja usia lima belas tahun di seluruh dunia.

Hasil skor PISA 2018 menunjukkan bahwa siswa Indonesia memiliki kemampuan membaca dengan skor 371, turun 21 poin dari 201. Meraih skor 379, turun 7 poin dari 386 pada tahun 2015 (The Jakarta Post, 4 Desember 2019). Indonesia memperoleh peringkat ke 73 pada matematika, 74 pada membaca, dan 71 pada sains, dari 79 negara yang mengikuti tes PISA (The Jakarta Post, 5 April 2020). Rendahnya skor PISA siswa Indonesia dibanding negara-negara lain yang juga mengikuti tes PISA menunjukkan kualitas pendidikan Indonesia yang masih rendah.

Masalah pendidikan Indonesia lainnya yakni masalah akses pendidikan. Mengingat Indonesia negara dengan 17.000 lebih pulau yang diapit Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Akses pendidikan berkaitan dengan jumlah sekolah yang ada di seluruh wilayah di Indonesia dan dapat diakses oleh masyarakatnya. Akses pendidikan Indonesia kini terlihat dari pertumbuhan jumlah sekolah dan peserta didik dari berbagai jenjang yang mana meningkat dari tahun sebelumnya, seperti yang tercantum dalam Tabel 1.1 sebagai berikut.

Tabel 1.1

Pertumbuhan Jumlah Sekolah dan Peserta Didik Tahun Ajaran 2016-2017 dan 2017-2018

Jenjang	Sekolah		Pertumbuhan (%)	Peserta Didik		Pertumbuhan (%)
	2016/2017	2017/2018		2016/2017	2017/2018	
SD	147.503	148.244	0,50%	25.618,1	25.486,5	-0,51%
SMP	37.763	38.960	3,17%	10.145,4	10.125,7	-0,19%
SMA	13.144	13.495	2,67%	4.659,5	4.783,6	2,66%
SMK	13.236	13.710	3,58%	4.682,9	4.904,0	4,52%

Sumber: BPS, 2018

Pada tabel 1.2 menampilkan jumlah sekolah dan peserta didik di jenjang SD, SMP, SMA, SMK pada tahun ajaran 2016-2017 dan tahun ajaran 2017-2018. Dari dua tahun tersebut apabila dilihat dari jumlah sekolah baik SD, SMP, SMA, dan SMK mengalami peningkatan jumlah. Namun pertumbuhan jumlah sekolah ini ternyata tidak selalu diikuti dengan peningkatan jumlah peserta didik. Pada jenjang SMA dan SMK jumlah peserta didik mengalami pertumbuhan sebesar 2,66% dan 4,52%. Pada tingkat Sekolah Dasar (SD) jumlah peserta didik justru mengalami penurunan sebesar 0,51% pada tahun ajaran 2017/2018 dibanding tahun ajaran 2016/2017. Begitu pula pada tingkat SMP yang mana jumlah peserta didik juga mengalami penurunan sebesar 0,19%.

Secara keseluruhan dapat dilihat bahwa akses pendidikan setiap tahunnya meningkat seiring dengan pertumbuhan sekolah. Namun jumlah peserta didik justru menurun di jenjang SD dan SMP. Menurunnya angka jumlah peserta didik ini tentu disebabkan banyak faktor. Bisa saja memang jumlah usia sekolah yang

harus berpartisipasi di jenjang tersebut tidak sebanyak sebelumnya, namun tidak dipungkiri terdapat sejumlah faktor lainnya yang tidak diketahui.

Dari segi akses pendidikan, jumlah sekolah dan jumlah peserta didik hanya mencerminkan infrastruktur sekolah yang tersedia, serta banyaknya peserta didik yang mengakses infrastruktur sekolah tersebut. Namun untuk melihat secara jeli banyaknya peserta usia sekolah peserta didik yang mengakses jenjang pendidikan sesuai usianya diperlukan melihat angka partisipasi murni dan angka partisipasi kasar. Angka partisipasi akan mencerminkan banyaknya peserta didik yang mengakses pendidikan dari berbagai jenjang menurut status ekonomi peserta didik, seperti yang tercantum dalam Tabel 1.2. Sehingga dapat mempertajam pemahaman bahwa pertumbuhan jumlah sekolah pada tabel 1.1 dinikmati oleh kalangan status sosial mana saja..

Tabel 1.2

Angka Partisipasi Kasar Peserta Didik

Menurut Status Ekonomi Rumah Tangga, 2018

Status Ekonomi	SD	SMP	SMA	PT
Q5	107,19	92, 67	94,31	52,60
Q4	107,58	93,50	86,25	26,19
Q3	108,38	92,18	84,48	17,32
Q2	108,83	91,68	75,99	12,39
Q1	110,27	88,26	62,87	8,54

Sumber: BPS 2018

*Catatan: Status ekonomi rumah tangga diukur berdasarkan pendekatan pengeluaran perkapita sebulan, dengan asumsi pengeluaran perkapita sama dengan pendapatannya. Penggambaran tingkatan status ekonomi disimbolkan Q1 hingga Q5. Q5 menggambarkan status ekonomi rumah tangga tertinggi, dan Q1 menggambarkan status ekonomi rumah tangga terendah.

Angka Partisipasi Kasar (APK) menggambarkan proporsi jumlah penduduk yang sedang bersekolah pada suatu jenjang pendidikan terhadap jumlah penduduk usia sekolah yang sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut digambarkan oleh. Jika jumlah populasi murid yang bersekolah pada suatu jenjang melebihi jumlah anak pada batas usia sekolah sesuai jenjang yang bersesuaian, maka nilai APK

jenjang tersebut akan lebih dari 100. Fenomena ini disebabkan beberapa hal seperti adanya siswa yang sekolah walupun usianya belum mencapai usia sekolah yang bersesuaian, siswa yang telat masuk sekolah, atau banyaknya pengulangan kelas pada siswa. APK digunakan untuk mengukur keberhasilan program pembangunan pendidikan yang diselenggarakan dalam rangka memperluas kesempatan bagi penduduk untuk mengenyam pendidikan.

Berdasarkan tabel “Angka Partisipasi Kasar Peserta Didik Menurut Status Ekonomi Rumah Tangga 2018” menunjukkan partisipasi peserta didik dari berbagai jenjang status ekonomi yang berada di berbagai jenjang pendidikan. Pada jenjang pendidikan terendah (SD) angka partisipasi mencapai lebih dari 100% di berbagai tingkat level. Sayangnya semakin tinggi jenjang pendidikan justru semakin rendah angka partisipasi masyarakat dari berbagai status ekonomi. Misalnya pada jenjang SMA yang mana angka partisipasinya mencapai 94,31% merupakan siswa dari keluarga dengan status ekonomi tertinggi (Q5), dan hanya 62,87% siswa dari keluarga dengan status ekonomi terendah (Q1). Tingkat partisipasi masyarakat semakin menurun pada jenjang Perguruan Tinggi, yang mana hanya 52,60% peserta didik dari keluarga status ekonomi tertinggi (Q5), dan peserta didik dengan status ekonomi terendah (Q1) hanya berjumlah 8,54%.

Berdasarkan pemaparan data Tabel 1.1, Tabel 1.2 menunjukkan bagaimana masalah kualitas dan akses dalam pendidikan masih belum terselesaikan. Telah terjadi pertumbuhan jumlah sekolah di berbagai jenjang. Semakin tinggi kenaikan jenjang sekolah, semakin sedikit partisipasinya. Status ekonomi sosial pun menyumbang angka partisipasi sekolah. Hanya sedikit siswa SES rendah yang berhasil menyelesaikan pendidikan hingga SMA.

Salah satu cara pemerintah untuk menjawab masalah pemerataan akses dan kualitas pendidikan di Indonesia adalah dengan mengimplementasikan kebijakan zonasi sekolah pada PPDB 2017 hingga saat ini. Sistem zonasi sekolah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 14 tahun 2018. Kebijakan zonasi sekolah sendiri dimulai sejak tahun 2017, diawali dengan berlakunya Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor

17 Tahun 2017 yang berupaya menjamin pelaksanaan PPDB (Pelayanan Penerimaan Peserta Didik Baru) berjalan dengan akuntabel, objektif, transparan tanpa diskriminasi agar dapat meminimalisir kecurangan. Selain itu adanya sistem zonasi yang dilakukan secara bertahap sesuai kesiapan masing-masing daerah. Dengan adanya sistem zonasi diharapkan dapat mewujudkan pemerataan akses dan kualitas pendidikan berbagai daerah di Indonesia.

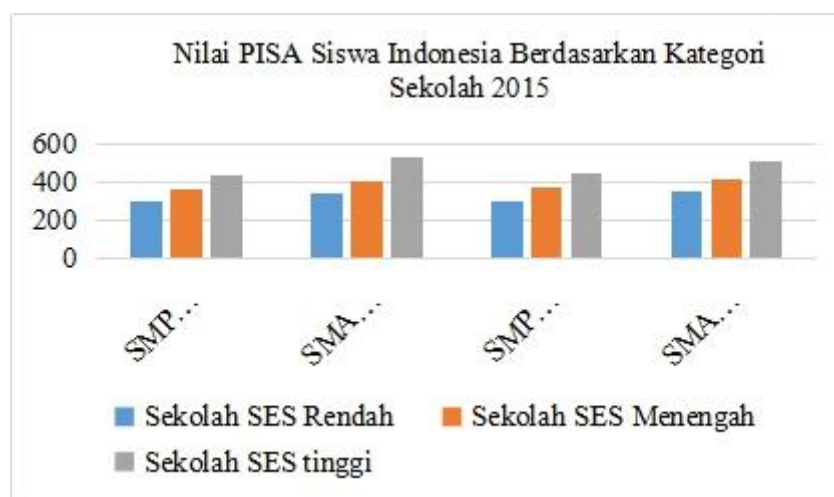
Sebelum adanya sistem zonasi, telah berkembang luas paradigma di masyarakat mengenai sekolah favorit dan non favorit. Sekolah favorit atau sekolah efektif yakni sekolah dengan input siswa yang baik atau kurang baik, proses pendidikan sangat baik, output yang dihasilkan baik atau sangat baik. Selain itu sekolah favorit memiliki lima karakteristik yang terdiri dari tujuan dan arah sekolah yang jelas, siswa dengan kemampuan akademik yang tinggi, pengelolaan kelas baik, pengawasan kemajuan siswa dan peningkatan pengajaran dijadikan prioritas sekolah (Zainal, 2014). Sementara itu, sekolah favorit menurut Dinas Pendidikan Kabupaten Bekasi (2015) yakni sekolah yang dikembangkan agar unggul dalam hal keluaran (*output*) pendidikan. Sekolah unggul memiliki karakteristik yakni prestasi akademik dan non akademik di atas rata-rata sekolah di daerah tersebut, sarana prasarana serta layanan lengkap, sistem pembelajaran baik, lalu melakukan seleksi ketat terhadap calon siswa.

Adanya kategori sekolah favorit dan non-favorit menimbulkan masalah. Nanang Martono (2017) dalam bukunya “Sekolah Publik vs Sekolah Privat dalam Wacana Kekuasaan, Demokrasi, dan Liberalisasi Pendidikan” berpendapat salah satu penyebab kesenjangan proses pendidikan sekolah-sekolah di Indonesia adalah adanya istilah sekolah favorit dan non-favorit. Menurutnya sekolah favorit mempunyai kemampuan finansial yang besar serta memiliki banyak siswa. Selain itu, mereka juga dapat menyeleksi murid berdasarkan kriteria dan mempunyai posisi tawar yang tinggi. Hal ini berpengaruh pada banyak hal, termasuk sumber pendanaan pendidikan dan kualitas serta kuantitas *input* sebuah sekolah.

Dampak lain adanya favoritisme sekolah menyebabkan kesenjangan kemampuan yang tinggi antar sekolah. Sekolah favorit memiliki siswa yang unggul

secara akademik dibanding sekolah non favorit. Kesenjangan ini dibuktikan oleh hasil survei PISA Indonesia yang dilakukan OECD pada 2015 bahwa terjadi kesenjangan kualitas pendidikan antara siswa dari status sosial, asal sekolah dengan kemampuan literasi siswa.

Grafik 1.1



Sumber: OECD, 2016

Grafik 1.1 menunjukkan perolehan nilai PISA siswa SMP dan SMA dalam bidang bahasa dan matematika digolongkan berdasarkan status ekonomi-sosial sekolah (SES). Data grafik tersebut menjelaskan bahwa status ekonomi sosial sekolah sangat berdampak pada kemampuan siswa. Terdapat kesenjangan kemampuan antar siswa di sekolah yang sama namun berasal dari keluarga status sosial ekonomi berbeda. Kesenjangan kemampuan ini dapat dilihat bahwa siswa dengan status ekonomi sosial tinggi memiliki skor literasi lebih tinggi daripada siswa lainnya di sekolah yang sama. Kedua, kesenjangan juga ditemui pada tingkat sekolah yang memiliki tingkat siswa dengan status ekonomi-sosial (SES) kolektif yang berbeda. SES kolektif juga menjadi faktor penentu kesenjangan mutu pendidikan sekolah menengah di Indonesia. Sebab siswa yang bersekolah di lingkungan keluarga dengan status sosial ekonomi tinggi mendapatkan keuntungan lebih dalam mutu pendidikan dibanding dengan siswa yang bersekolah di lingkungan keluarga dengan ekonomi rendah (Anindito dan Nisa, 2018:6)

Berdasarkan kedua analisis tersebut, hasil statistik PISA menunjukkan bahwa SES kolektif lebih berdampak besar pada kemampuan literasi siswa apabila dibandingkan dengan SES individu. Menurut Anindito dan Nisa (2018: 6-8) dalam penelitiannya yang menganalisis skor PISA 2015 menyatakan bahwa dua sekolah yang berbeda satu jenjang SES kolektif memiliki selisih prestasi kolektif satu tahun pelajaran. Sekolah-sekolah yang melayani siswa dari keluarga paling bawah tingkat SES-nya secara rata-rata tertinggal 3 sampai 4 tahun pelajaran dibanding sekolah-sekolah yang melayani siswa dari keluarga dengan SES paling tinggi. Analisis tersebut juga mendukung hasil skor PISA 2015 yang memaparkan bahwa ketimpangan kualitas antar sekolah di Indonesia sebesar 49%. Sehingga kesenjangan kualitas antar sekolah itu nyata dan berdampak serius pada kualitas hasil belajar siswa.

Apabila favoritisme sekolah ini terus berlangsung dalam penerimaan siswa maka kemampuan kolektif antar sekolah mengalami ketimpangan kemampuan yang sangar besar. Ketimpangan kemampuan ini dalam jangka panjang dapat berdampak pada kualitas sumber daya manusia yang dihasilkan oleh pendidikan Indonesia. Sumber daya manusia berkualitas hanya dihasilkan dari kawasan pusat kota saja, dari sekolah-sekolah favorit. Sementara sekolah-sekolah yang tidak favorit tidak terdorong untuk meningkatkan kualitas belajar mengajar dan menciptakan iklim pendidikan yang dapat menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas. Selain itu pendidikan yang berkualitas menjadi barang mahal, sulit diakses bagi masyarakat yang tidak tinggal di kawasan perkotaan

Oleh karena itu sistem zonasi sekolah hadir dengan maksud pemerataan pendidikan. Sistem zonasi sekolah diterapkan melalui Penerimaan Peserta Didik Baru yang menuntut sekolah dasar hingga sekolah menengah untuk menerima calon siswa berdasarkan kuota tertentu dari wilayah tempat tinggal terdekat dengan sekolah. Para calon peserta didik tidak lagi mengejar sekolah favorit, sebab peserta didik dari berbagai status ekonomi dan tingkat kecerdasan akan tersebar sesuai wilayah tempat tinggal. Sebab siswa pintar dan kaya tidak lagi terkonsentrasi di sekolah-sekolah favorit saja, tetapi menyebar di masing-masing daerah.

Dengan hadirnya kebijakan zonasi sekolah diharapkan paradigma masyarakat mengenai sekolah favorit dan non favorit dapat dihapuskan secara bertahap. Semua sekolah diharapkan sama-sama bekerja keras untuk menyediakan pembelajaran terbaik bagi peserta didiknya. Sekolah dapat meningkatkan kualitasnya dalam kegiatan belajar mengajar. Masing-masing sekolah bersaing agar dapat menghasilkan siswa unggul dan memiliki daya saing.

Penerimaan Peserta Didik Baru berlangsung sejak lama, namun PPDB menggunakan sistem zonasi baru diinisiasi oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan ditandai keluarnya Peraturan Menteri Pendidikan Kebudayaan Nomor 17 Tahun 2017. Peraturan ini mendapatkan respon yang bervariasi dari berbagai kalangan. Secara garis besar terdapat respon mendukung dan menolak terhadap pelaksanaan sistem zonasi sekolah dalam PPDB.

Pemerintahan dan mitra kerjanya umumnya mendukung kebijakan zonasi sekolah pada PPDB yang telah dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Ombudsman RI, pimpinan Ombudsman RI Ahmad Suaedy sepakat dengan zonasi sekolah sebagai sistem yang tepat untuk menghapus stigma sekolah favorit di masyarakat, menurutnya sebelum ada zonasi masyarakat ingin semua anaknya masuk sekolah favorit dengan segala cara, hal tersebut tidak adil dan tidak merata karena sekolah favorit mayoritas hanya berada di kota-kota besar, menyebabkan sekolah pinggiran tidak terfasilitasi, maka dibuatlah sistem zonasi. Selain itu persaingan antara sekolah favorit dan tidak favorit menjadi tidak seimbang, yang favorit akan terus favorit. Karena sekolah favorit leluasa memilih input siswanya dengan nilai paling tinggi (Tirto.id, 13 Juli 2017),.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) Bidang Pendidikan Retno Listyarti menyatakan, tujuan dari sistem zonasi adalah untuk memberi layanan akses yang berkeadilan bagi masyarakat. Melalui pemerataan mutu pada semua satuan pendidikan dan partisipasi masyarakat. Ia menjelaskan, kebijakan zona sejalan dengan kepentingan terbaik anak. Pasalnya, sistem zonasi mendekatkan jarak rumah ke sekolah. Hal tersebut memberikan manfaat bagi tumbuh kembang anak. Namun pemerintah tidak boleh hanya berhenti pada zonasi siswa, namun

harus disertai zonasi pendidikan, termasuk zonasi guru. Untuk pemerataan pendidikan yang berkualitas, pemerintah harus memetakan pemerataan guru, pemerataan infrastruktur dan integrasi pendidikan formal dan nonformal (kpai.go.id, 6 Septemeber 2019)

Penolakan yang cukup keras datang dari sebagian wali murid, utamanya bagi anak-anaknya dirugikan dengan adanya zonasi sekolah. Para wali murid berpendapat bahwa sistem zonasi sekolah melanggar Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan melanggar hak anak untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas. Alasan lainnya yakni zonasi sekolah dianggap tidak adil karena siswa dengan kemampuan akademik tinggi akan kalah dengan siswa yang rumahnya dekat dengan sekolah.

Meski tujuan kebijakan zonasi sekolah untuk menghilangkan kastanisasi pendidikan, ketika proses implementasi kebijakan zonasi sekolah menuai protes dari berbagai kalangan masyarakat. Wujud protes ini berupa demonstrasi di berbagai kota besar seperti Surabaya, Jakarta, Bandung, Nunukan, dan daerah lainnya. Namun yang paling terasa aksi protesnya yakni di Surabaya. Ditunjukkan dengan berbagai kalangan yang terlibat dalam aksi demonstrasi ini, yakni orang tua, sekolah swasta.

Wali murid di Surabaya berdemonstrasi telah melakukan protes sistem zonasi di depan kantor Dinas Pendidikan. Para wali murid sempat menutup akses Jalan Raya Jagir yang berada tepat di depan Kantor Dinas Pendidikan pada 17 Juni 2019 (Detikcom, 21 Juni 2019),. Para wali murid menuntut agar sistem zonasi dihentikan. Selain itu para demonstiran juga menuntut Presiden Jokowi untuk menghapus sistem zonasi bahkan mengganti Menteri Pendidikan Kebudayaan Muhadjir Effendy yang dipandang sebagai pembuat sistem zonasi (CNN Indonesia, 20 Juni 2019).

Ratusan sekolah swasta berdemo di depan Balai Kota Surabaya pada 2 Juli 2019 memprotes sistem pagu tambahan zonasi sekolah yang dinilai merugikan sekolah swasta (Tribunjatimnews, 2 Juli 2019),. Selain itu aksi protes berupa

demonstrasi juga datang dari mahasiswa Surabaya yang meminta bertemu Dinas Pendidikan Jawa Timur untuk membahas sistem zonasi. Aksi tersebut memuat tuntutan meliputi “mendesak Kemendikbud untuk merevisi Permendikbud nomor 51 tahun 2018 terkait PPDB zonasi siswa, pemerataan tenaga pendidik dan fasilitas belajar mengajar di setiap sekolah dan juga tuntutan untuk memfasilitasi siswa yang belum dapat mendaftar sekolah karena terdampak kebijakan zonasi” (JPNN, 25 Juni 2019).

Dari adanya berbagai aksi protes demonstrasi tentang zonasi sekolah yang terjadi di Surabaya, Dinas Pendidikan Kota Surabaya dan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur meresponnya dengan menghentikan sementara sistem PPDB. Pada 19 Juni 2019 Dinas Pendidikan (Dispendik) Kota Surabaya dan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur memutuskan untuk menangguhkan sementara proses PPDB 2019. Sejak pukul 19.52 WIB. Mereka menangguhkan sementara proses PPDB SMA/SMK Negeri 2019 penangguhan itu dilakukan hingga ada keputusan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Jawa Pos, 20 Juni 2019).

Kebijakan PPDB khususnya dengan sistem zonasi bertujuan untuk menciptakan pemerataan akses dan kualitas pendidikan. Namun saat implementasi kebijakan PPDB dalam penerapannya menuai pro kontra. Penerapan PPDB Surabaya sendiri selalu menuai polemik melihat berbagai aktor dari pelajar, wali murid yang turut memprotes penerapan PPDB. Maka studi implementasi PPDB di Surabaya menjadi penting untuk mengurai masalah yang timbul dalam penerapan.

Kebijakan sistem zonasi sekolah baru diterapkan pada tahun 2017 namun hingga penelitian ini dilakukan pada tahun 2020 ada lima kajian mengenai PPDB sistem zonasi sekolah telah ditulis. Studi terdahulu mengenai sistem zonasi sekolah diantaranya yakni ditulis oleh Widhi Bagajadti dan Ananta Prathama(2019); Anindito Aditomo dan Nisa Felicia (2018); Dian Purwanti, Ira Irawati, Josi Adiwisatra (2018); Ratih Fenti A. Bintoro (2018); Aulia Rahmawati dan Muftihatini (2018). Dua kajian lain membahas mengenai kebijakan pilihan sekolah terhadap kebebasan dan keadilan dalam memilih sekolah di New Zealand, serta dampaknya terhadap keputusan orang tua dalam memilih lokasi tempat tinggal. Dua

studi tersebut ditulis oleh Gary McCulloch (2006) Todd L. Elly dan Paul Teske (2015).

1. Widhi Bagajadti dan Ananta Prathama, “Implementasi Kebijakan Penetapan Zonasi Sekolah Menengah Atas Negeri Di Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Wilayah Sidoarjo (Kabupaten Sidoarjo-Kota Surabaya)”

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan zonasi SMA di Surabaya berdasarkan analisis konten dan konteks kebijakan. Terdapat indikator jenis manfaat, jangkauan perubahan, kedudukan pengambil keputusan, pelaksana program dan sumber daya yang berhasil dilaksanakan dalam penetapan kebijakan zonasi SMA di Surabaya. Secara indikator implementasi kebijakan zonasi SMA di Surabaya sudah terimplementasi dengan baik sesuai Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan namun dari variabel kepentingan masyarakat kurang mengakomodasi kepentingan masyarakat karena ada yang setuju dan tidak setuju dengan kebijakan ini.

2. Anindito Aditomo dan Nisa Felicia, “Ketimpangan Mutu dan Akses Pendidikan di Indonesia: Potret Berdasarkan Survei PISA 2015 ”

Anindito dan Nisa (2018) meneliti mengenai urgensi kebijakan zonasi sekolah yang berorientasi pada persamaan kesempatan pendidikan yang memiliki dua pertanyaan besar yakni seberapa besar kesenjangan mutu antar sekolah dan latar belakang siswa yang seperti apa yang berada di sekolah-sekolah yang mutunya lebih baik. Tujuan penelitiannya yakni mengukur kesenjangan mutu dan akses pendidikan di Indonesia. Penelitian ini menganalisis PISA Score 2015 yang dirilis oleh OECD dengan metode *hierarchical regression* pada varian skor literasi siswa dan sekolah, juga menganalisis Status Ekonomi Sosial pada siswa yang mengikuti PISA. Peneliti tersebut mendukung kebijakan zonasi sekolah yang diterapkan oleh Kemendikbud. Anindito dan Nisa berargumen bahwa kebijakan zonasi dinilai sebagai langkah yang tepat. Dengan adanya kebijakan zonasi maka siswa dengan status ekonomi tinggi dapat tersebar di berbagai daerah sehingga dapat mengurangi

kemungkinan siswa dengan status ekonomi tinggi berkumpul di sekolah favorit saja, yang mana dapat mengurangi kesenjangan antar sekolah.

3. Ratih Fenty A. Bintoro (2018) “Persepsi Masyarakat Terhadap Implementasi Kebijakan Zonasi Sekolah Dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (Ppdb) Tingkat Sma Tahun Ajaran 2017/2018 Di Kota Samarinda”

Studi ini memaparkan implementasi PPDB zonasi SMA kota Samarinda dari aspek persepsi masyarakat, menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi zonasi telah menimbulkan gejala di masyarakat. Gejala tersebut disebabkan waktu sosialisasi yang terbatas, kurangnya pemahaman mekanisme PPDB, dan tidak meratanya standar pendidikan.

4. Dian Purwanti, Ira Irawati, dan Josi Adiwisatra (2019) “Efektivitas Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru Sistem Zonasi Bagi Siswa Rawan Melanjutkan Pendidikan”

Studi ini memaparkan implementasi PPDB SMP di kota Bandung menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan teknik survey. Penelitian ini mengevaluasi efektivitas PPDB zonasi bagi siswa kelas bawah. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan sistem zonasi terbukti dapat meningkatkan angka partisipasi kasar dari siswa kelas bawah. Namun PPDB zonasi tidak efektif dalam mengurangi angka tidak melanjutkan sekolah bagi anak-anak kelas bawah, karena faktanya tidak semua anak kelas bawah berdomisili di dekat sekolah.

5. Aulia Rahmawati dan Muflihatin (2018) “Komunikasi Dalam Implementasi Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPPDB) Zonasi di Sekolah Menengah Pertama (SMP) Kabupaten Kediri”

Studi ini memaparkan implementasi PPDB dari aspek komunikasi pelaku kebijakan kepada para stakeholder SMP Kabupaten Kediri. Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif menganalisis aspek komunikasi berdasarkan transmisi, kejelasan, konsistensi dalam sosialisasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan pihak Dinas Pendidikan telah mengkomunikasikan PPDB zonasi kepada

stakeholder terkait melalui aspek-aspek tranmisi, kejelasan, konsistensi dalam sosialisasi.

6. Gary McCulloch (2006) *“School Zoning, Equity, and Freedom: The Case of New Zealand”*

Studi ini memaparkan implementasi zonasi sekolah di New Zealand menggunakan pendekatan analisis sejarah. Peneliti menganalisis dampak penerapan zonasi sekolah terhadap kebebasan dan keadilan sekolah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik zonasi sekolah yang telah ada sangat menekankan peran kebebasan, namun lemah dalam hal keadilan. Kondisi tersebut mengakibatkan kerugian pada beberapa sekolah yang berada pada lokasi yang tidak strategis atau tidak diuntungkan.

7. Todd L. Elly dan Paul Teske (2015) *“Implications of Public School Choice for Residential Location Decisions”*

Studi ini memaparkan dampak pilihan sekolah negeri terhadap keputusan lokasi tempat tinggal orang tua. Studi ini menggunakan pendekatan empiris dan menggunakan sampel data nasional. Dalam artikel ini Elly dan Paul berargumen bahwa orang tua memperhitungkan sekolah sebagai pilihan tempat tinggal dan menemukan bahwa tingkat kepuasan orang tua terhadap sekolah pilihan tersebut tinggi. Sementara satu dari delapan anak yang sekolah di sekolah bukan pilihan pertama keluarganya cenderung memiliki kepuasan rendah terhadap sekolah.

Dari ketujuh studi yang telah dipaparkan terdapat satu studi yang dilakukan oleh Aditomo dan Nisa (2018) meneliti mengenai urgensi kebijakan zonasi sekolah, dan empat studi lainnya meneliti implementasi zonasi sekolah. Studi implementasi yang dilakukan oleh Bagadjati dan Anantha (2019) berdasarkan analisis konten dan konteks kebijakan zonasi SMA di Surabaya. Penelitian tersebut telah menjawab bagaimana implementasi PPDB zonasi secara konten dan konteks kebijakan. Studi implementasi lain dilakukan Rahmawati dan Muflihatin (2018) meneliti aspek komunikasi dalam implementasi PPDB. Penelitian tersebut telah menjawab pola komunikasi yang dilakukan pemangku kebijakan dalam menerapkan PPDB.

Bintoro (2018) meneliti aspek persepsi dalam implementasi PPDB, yang telah menggambarkan persepsi yang muncul saat implementasi PPDB. Sementara Purwanti dkk (2018) meneliti implementasi PPDB dari aspek efektivitas, telah menggambarkan tingkat efektivitas PPDB zonasi bagi siswa kelas bawah. Dua studi lainnya yakni studi dampak penerapan kebijakan zonasi sekolah terhadap kebebasan dan keadilan pendidikan yang dilakukan oleh Gary McCulloch (2006) di Selandia Baru. Sedangkan Todd L. Elly & Paul Teske (2015) meneliti dampak pilihan sekolah terhadap keputusan memilih tempat tinggal di Amerika Serikat.

Ketujuh studi tersebut belum ada yang menggunakan diskursus kebijakan dalam implementasi pendaftaran sekolah negeri khususnya PPDB di Indonesia. Mengingat implementasi kebijakan PPDB seringkali menimbulkan polemik dan berbagai respon di masyarakat. Sebab PPDB merupakan kebijakan yang tidak lepas dari diskursus dan konstruksi sosial. PPDB sendiri hendak mengubah persepsi masyarakat mengenai “sekolah favorit dan non favorit” di masyarakat dengan mendudukan kembali bahwa sekolah negeri diakses oleh semua kalangan.

Studi tentang wacana sendiri merupakan studi yang menggunakan pendekatan kritis. Pendekatan kritis pada riset sosial memandang realitas sosial yang berlapis-lapis diantaranya empiris, fakta, dan aktual. Laurence W. Neuman (2013: 110-111) memaparkan bahwa pendekatan kritis memandang realitas empiris terdapat banyak ilusi, mitos, dan pemikiran yang menyimpang, orang-orang sering disesatkan dan menjadi sasaran pesan yang dimanipulasi. Oleh karena itu studi sosial menggunakan pendekatan kritis yang melampaui ilusi permukaan untuk mengungkap struktur nyata dalam dunia material untuk membantu orang mengubah kondisi dan membangun dunia yang lebih baik untuk diri mereka sendiri. Tujuan pendekatan kritis tidak hanya mempelajari dunia sosial tapi juga mengubahnya. Peneliti pendekatan kritis melakukan studi untuk mengkritik dan mentransformasi hubungan sosial dengan mengungkapkan sumber-sumber yang mendasari dari kontrol sosial, hubungan kekuasaan, dan ketidaksetaraan.

Rein dalam Fischer (2003:11) mengatakan bahwa perlunya analisis kebijakan nilai-kritis yang mengakui peran sentral dari nilai-nilai sosial, termasuk

pentingnya mengambil cerita naratif serius yang menceritakan masalah kebijakan. Disiplin kebijakan yang tidak dapat mengatasi 'krisis nilai, maka kurang berguna, atau masih menjadi bagian dari masalah. Lalu apa gunanya identifikasi solusi kebijakan yang efisien ketika masalah yang sebenarnya adalah benturan nilai-nilai sosial yang mendasari pertanyaan yang lebih mendasar —misalnya, bagaimana kita harus hidup bersama? (Friedman dalam Fischer, 2003:11) Tidak peduli seberapa efisien suatu program, jika gagal menghadapi kerangka nilai dasar yang membentuk pemahaman kita tentang masalah itu pasti akan ditolak (Fischer, 2003:12).

Nasihat kebijakan yang baik dalam pendekatan argumentasi ini tidak hanya bergantung pada bukti faktual tetapi juga pada membangun pemahaman yang dapat membantu dalam membentuk konsensus. Keputusan terbaik seringkali bukanlah yang paling efisien. Sebaliknya, efisiensi salah satu yang telah ditangguhkan sampai semua perselisihan baik diselesaikan secara diskursif atau ditenangkan, setidaknya diterima dalam keadaan tertentu. Meskipun mungkin kurang efisien, keputusan seperti itu memiliki peluang lebih besar untuk dapat digunakan secara politik dan dengan demikian dapat diterapkan. Karena melalui pendekatan argumentasi kebijakan dapat terbentuk musyawarah, yang dapat mengurangi atau menghilangkan umpan balik dari mereka yang sebaliknya akan mencoba untuk memblokir keputusan kebijakan, itu juga dapat berfungsi untuk menyatukan kelompok politik. Kepercayaan yang dapat diciptakan oleh musyawarah tersebut dibawa ke depan untuk keputusan pembuatan kebijakan di masa depan. (Durnova dkk, 2016: 48-49).

Argumen kebijakan tidak boleh dianggap sebagai kategori obyektif semata. Ini lebih merupakan konstruksi sosial yang dinegosiasikan secara politis. Lebih dari sekedar masalah efisiensi, pernyataan kebijakan pada dasarnya adalah konstruksi normatif tentang mengapa dan bagaimana suatu tindakan harus dilakukan (Durnova et al, 2016: 49). Kebijakan dapat dilihat sebagai pernyataan atas nilai tertentu yang dioperasikan, dan juga sebagai kapasitas untuk menerapkan nilai tersebut untuk mempengaruhi tahapan formulasi hingga evaluasi dalam pembangunan kebijakan. Nilai sendiri bisa membentuk kebijakan, selain itu kebijakan juga bisa membentuk

nilai. Dengan diskursus kebijakan maka dapat dikembangkan arah strategis kebijakan pendidikan dapat didefinisikan dengan jelas dan dapat ditemukan kriteria suksesnya (Bell dan Howard S, 2006:23).

Merujuk pada Fischer (2003), Bell & Howard (2006) serta Durnova et al (2016) mengenai pentingnya studi kritis dan argumentatif dalam kebijakan publik. Sebab implementasi kebijakan PPDB tidak cukup hanya dilihat dari sisi efektif efisien. Melainkan hal mendasar yang harus dijawab oleh kebijakan ialah mampukah PPDB merepresentasikan nilai keadilan sosial, pemerataan akses dan kualitas sekolah? Bagaimana wacana dari masing-masing aktor dan praktik kebijakan untuk mendukung representasi nilai tersebut?.

Maka penelitian implementasi PPDB sekolah menengah di Surabaya menggunakan pendekatan wacana perlu dilakukan dengan dasar berpikir berikut:

1. PPDB telah diimplementasikan bertahun-tahun dengan pembuat kebijakan pada level daerah. Namun semenjak 2017 PPDB diatur secara terpusat oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan menambahkan jalur zonasi sebagai jalur dominan dalam implementasi PPDB, dan meminimalisir seleksi nilai dengan tujuan menghilangkan sekolah favorit, serta meratakan akses dan kualitas pendidikan. Lalu bagaimana daerah sebagai implementor kebijakan menerapkan PPDB menyesuaikan dengan kondisi daerah? Apakah secara akses dan kualitas sekolah menengah negeri di Surabaya telah merata dan memadai untuk menerapkan format kebijakan PPDB terbaru? Mengingat letak esensi penerapan PPDB yakni pada pemerataan akses dan kualitas sekolah.
2. PPDB bertujuan menghapus persepsi masyarakat mengenai sekolah favorit. Lalu bagaimana selama ini wacana sekolah favorit terbentuk di masyarakat? Bagaimana upaya pemerintah membentuk wacana zonasi agar wacana zonasi dapat menghapus persepsi sekolah favorit yang ada di masyarakat? Apakah dengan menghapus wacana sekolah favorit di masyarakat maka PPDB telah memenuhi nilai keadilan sosial bagi siswa sebagai penerima layanan akses pendidikan?

Pendekatan kritis merupakan pendekatan yang tepat untuk menganalisis pertarungan wacana yang dibawa oleh para aktor dan menggambarkan wacana yang

terjadi dalam implementasi kebijakan PPDB. Sebab dalam implementasi PPDB 2019-2020 terdapat berbagai pro kontra dan polemik. Melalui pendekatan kritis, PPDB tidak hanya dilihat dari segi kesuksesan penerapan, tetapi menyelami lebih dalam argumentasi dan wacana para aktor bagaimana PPDB seharusnya diterapkan. Agar PPDB dapat mewujudkan nilai keadilan, pemerataan akses dan kualitas pendidikan.

Pertarungan wacana argumentasi kebijakan pada PPDB ini tergambar melalui pengetahuan yang dimiliki oleh para aktor tentang zonasi sekolah dalam bentuk *talk* dan teks. Wacana ini juga akan menggambarkan bagaimana masing-masing aktor memahami konsep pemerataan pendidikan yang seharusnya diterapkan dalam kebijakan zonasi sekolah.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana pertarungan wacana dalam implementasi kebijakan PPDB SMP dan SMA negeri di Surabaya pada tahun 2019-2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk membongkar pertarungan yang terjadi di balik implementasi kebijakan PPDB SMP-SMA melalui wacana para aktor kebijakan. Baik dari pemerintah dalam hal ini Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan, perwakilan siswa, wali murid dan SMP swasta sebagai pihak yang terdampak kebijakan sistem zonasi sekolah.

Penelitian ini akan mendeskripsikan wacana yang terbentuk saat implementasi PPDB 2019-2020. Dengan menggambarkan berbagai wacana yang ada dalam implementasi kebijakan zonasi sekolah. Lalu mendeskripsikan beragam wacana yang ada mampu mempengaruhi proses implementasi PPDB SMP-SMA di Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang akan dihasilkan dari penelitian ini terdiri dari manfaat akademik dan praktis, yang dirincikan sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini secara akademis diharapkan dapat mengisi kekosongan hasil riset mengenai implementasi kebijakan PPDB dalam perspektif *critical discourse*. Khususnya pada studi implementasi kebijakan PPDB sekolah menengah di Surabaya menggunakan pendekatan wacana para aktor. Melalui penelitian ini penulis ingin menegaskan pentingnya melihat implementasi kebijakan dari sudut pandang kritis. Sebagaimana Fischer et al (2015: 2) studi kebijakan kritis diperlukan untuk meneliti implikasi dari konstruksi sosial pengetahuan untuk pengambilan keputusan kebijakan. Penelitian ini berusaha untuk mengungkapkan cara-cara di mana jenis analisis kebijakan tertentu memiliki berbagai jenis dampak pada proses politik dan kebijakan. Apakah analisis memproyeksikan citra netralitas yang meninggalkan konteks hubungan kekuasaan yang tidak diperiksa dan tidak tertandingi di mana analisis itu dijalankan; atau apakah, sebaliknya, penyelidikan secara eksplisit dilakukan dengan kriteria normatif yang mengikuti kepentingan emansipatoris yang berusaha memberdayakan partisipasi dan meningkatkan demokrasi.

Berdasarkan studi terdahulu yang sudah dipaparkan sebelumnya, dengan fokus yang berbeda, penulis mengisi gap teoritis oleh tujuh penelitian sebelumnya, yakni melihat implementasi kebijakan PPDB dari pendekatan kritis melalui konsep wacana yang dibawa oleh pandang para aktor. Penelitian ini memaparkan berbagai wacana yang muncul diantara para aktor pendidikan selama proses implementasi kebijakan PPDB sekolah menengah di Surabaya berlangsung. Dalam penelitian ini, peneliti berupaya memeriksa hubungan kekuasaan yang mempengaruhi penerapan PPDB melalui pendekatan wacana para aktor, dengan mengungkap wacana yang

hadir sehingga memperkaya interpretasi mengenai PPDB dan mewujudkan demokrasi.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat bagi studi administrasi negara dalam pengembangan topik mengenai kebijakan pendidikan, khususnya pada proses implementasi kebijakan dalam perspektif kritis. Bagi peneliti selanjutnya dengan topik serupa, penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai proses implementasi kebijakan PPDB sekolah menengah di tingkat Kota Surabaya. Maka diperoleh gambaran mengenai siapa saja aktor yang berperan dan terlibat dalam implementasi kebijakan ini. Bagi Pemkot Surabaya dan Pemprov Jatim, penelitian ini dapat bermanfaat sebagai pertimbangan untuk formulasi kebijakan PPDB selanjutnya, yaitu meninjau kembali penerapan PPDB dari segi akses dan kualitas sekolah berdasarkan wacana para aktor dan dampaknya implementasi PPDB bagi para aktor lainnya. Bagi para aktor wali murid, siswa, dan sekolah swasta penelitian ini dapat menyuarakan wacana para aktor yang selama ini tersembunyi. Suara para aktor dapat menjadi pertimbangan di pembentukan kebijakan PPDB selanjutnya oleh pemangku kebijakan. Sehingga melalui penelitian ini suara aktor-aktor dapat terwakili dan dapat meningkatkan partisipasi dan demokrasi dalam proses pembentukan kebijakan PPDB selanjutnya.

1.5 Kerangka Teori

Agar dapat memahami masalah penelitian perlu suatu landasan berpikir berupa kerangka teori. Teori merupakan serangkaian konsep, asumsi, konstruksi, definisi, komposisi yang menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori dari Foucault (1966) relasi kuasa dan pengetahuan, aktor

kebijakan dari Knoepfel (2007), serta konsep studi kritis dalam kebijakan publik menurut Frank Fischer (2003), Frank Fischer et al (2015), dan Durnova et al (2016).

Studi kritis dalam kebijakan publik, peneliti Fischer et al (2015) memandang bahwa kebijakan publik tidak hanya tentang input dan output yang bebas dari nilai. Analisis kebijakan tidaklah netral. Maka studi kritis dalam kebijakan yakni memeriksa nilai yang ada dalam kebijakan publik terhadap kriteria normatif. Durnova et al (2016) dan Fischer (2003) menekankan pentingnya studi kebijakan kritis, sebab dalam kebijakan publik mengandung argumen kebijakan yang dibawa para aktor. Argumen ini memuat nilai-nilai sosial, kepentingan masing-masing aktor yang didalamnya terdapat subjektivitas para aktor dalam memandang realitas sosial. Demikian halnya dalam implementasi kebijakan PPDB, apa yang diterapkan dalam kebijakan tidak lepas dari wacana dan kekuasaan yang turut mempengaruhi dalam proses implementasi kebijakan.

Maka guna membuka wacana dibalik implementasi PPDB SMP-SMA Surabaya, peneliti menggunakan teori kuasa dan pengetahuan Foucault (1966), kebenaran dan kekuasaan Foucault (1977). Foucault menjelaskan bahwa terdapat beragam wacana yang berbeda dalam suatu masyarakat, namun kekuasaan memilih dan mendukung wacana tertentu sehingga wacana tersebut menjadi dominan, sedangkan wacana-wacana lainnya akan terpinggirkan dan terpendam. Selain itu, Foucault juga menjelaskan bahwa masing-masing rezim memiliki kebenaran versinya sendiri, dan berusaha mengukuhkan kebenarannya tersebut melalui kekuasaan.

Dalam implementasi kebijakan PPDB terdapat berbagai wacana yang diperjuangkan para aktor, namun tidak semuanya menjadi wacana yang dominan berhasil menjadi kebijakan dan diterapkan pada masyarakat. Kebijakan yang berhasil menjadi wacana dominan didukung oleh kekuasaan dan mendapatkan tempat dalam penerapan kebijakan.

1.5.1 Wacana

Nicola Woods dalam tulisannya yang berjudul “*Describing Discourse*” memaparkan wacana sebagai bahasa dan konteks. Konteks yang dimaksud yakni konteks yang dibawa ketika menggunakan bahasa, konteks yang didalamnya termasuk pengalaman, asumsi, ekspektasi, konteks yang berubah ketika berhubungan dengan orang lain, juga konstruksi dan negosiasi sebagai praktik sosial dalam kehidupan, (Woods, 2006:X).

Foucault (1977) memandang wacana sebagai bentuk praktik regulatif yang dilihat dari sejumlah pernyataan, kadang sebagai kelompok pernyataan individual. Foucault memandang realitas sosial sebagai arena wacana, yang mana terdiri dari himpunan wicara mengandung penilaian, dan tak selamanya berada di tingkat sadar (ideologi). Foucault memaparkan ciri utama wacana yakni memiliki kemampuan untuk menjadi himpunan wacana yang berfungsi membentuk dan melestarikan hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu masyarakat. Terdapat beragam wacana yang berbeda dalam suatu masyarakat, namun kekuasaan memilih dan mendukung wacana tertentu sehingga wacana tersebut menjadi dominan, sedangkan wacana-wacana lainnya akan terpinggirkan dan terpendam.

Dari pemaparan Nicola Woods dan Foucault tersebut dapat disimpulkan bahwa *discourse* atau wacana adalah dialog dalam bentuk ucapan dan tulisan yang bersifat sosial. Maka setiap kata yang digunakan dan pernyataan yang dibuat bergantung pada apa dan dimana pernyataan tersebut dibuat oleh pemakai bahasa.

Wacana sebagai sarana untuk para aktor supaya memperoleh kepentingannya dan memperoleh kekuasaan. Wacana dalam studi ini ialah penggunaan bahasa berupa teks dan wicara yang digunakan para aktor kebijakan dalam implementasi PPDB SMP-SMA negeri di Surabaya. Dalam studi ini akan menjabarkan bagaimana pertarungan wacana yang terjadi dalam implementasi PPDB, menggali lebih dalam apa saja wacana yang ada, apa wacana yang berhasil mendominasi selama implementasi PPDB SMP-SMA 2019-2020.

1.5.1.1. Kekuasaan, Wacana, dan Kebenaran

Kekuasaan secara umum dimaknai sebagai kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar melakukan suatu tindakan sesuai keinginannya. Ini artinya kekuasaan membutuhkan pengaruh yang besar untuk memaksakan suatu perintah kepada orang yang dipengaruhinya agar mencapai suatu tujuan yang diinginkan. Kekuasaan merupakan suatu objek yang bisa dimiliki.

Berbeda dengan konsep kekuasaan pada umumnya, yang mana menganggap kekuasaan sebagai objek yang bisa dimiliki, Foucault beranggapan bahwa kekuasaan ada dimana-mana. Kekuasaan bukan sebuah institusi, bukan sebuah struktur melainkan memperhatikan pada efek berganda, relasional, dan meresap. Kekuasaan bagi Foucault lebih dari sesuatu yang dimiliki oleh seseorang, negara, atau institusi melainkan sebuah hubungan melalui analisis historis yang terletak ‘disposisi, manuver, taktik, teknik, fungsi tertentu (Foucault 1983 dalam Fischer et al 2015: 95)

Martono (2014:41) menghubungkan kekuasaan dengan wacana. Wacana dapat diidentifikasi dan dibedakan dengan lembaga atau aspek lain dalam masyarakat. Sederhananya, wacana dapat dimaknai sebagai otoritas kekuasaan untuk mendeskripsikan sesuatu yang dipropagandakan oleh suatu institusi. Kekuasaan yang melegitimasi dirinya melalui wacana merupakan sebuah kekuasaan yang menembus relung terdalam dari masyarakat. Biasanya bentuk kekuasaan ini dilakukan melalui wacana hukum, kedokteran, psikologi, dan pendidikan.

Kekuasaan negara dalam pendidikan diwujudkan dalam serangkaian wacana “khusus”, yaitu wacana resmi dari negara yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan. Kebijakan yang berbentuk regulasi ini berisi kurikulum, sistem penilaian, dan manajemen proses pendidikan yang menjadi instrumen dan objek kekuasaan. Dengan demikian, kebijakan sistem zonasi sekolah yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan merupakan sebuah wacana khusus merespon masalah pemerataan pendidikan. Wacana ini menunjukkan kekuasaan negara dalam mengatur pendidikan. Dalam kasus zonasi sekolah, negara berwenang mengatur akses masyarakat untuk mengenyam bangku sekolah negeri melalui

kriteria-kriteria tertentu. Negara melalui instrumennya kebijakan PPDB memiliki kekuasaan untuk memetakan dan menilai apakah siswa terkategori dalam “siswa berprestasi”, “siswa di dalam zona”, dan “siswa di luar zona”.

Wacana yang terbentuk atau dibentuk ini dipengaruhi pengetahuan dan kekuasaan. Kekuasaan menentukan pengetahuan apa saja yang dianggap sebagai sebuah kebenaran, kenormalan, sehingga ia dapat menjadi wacana umum. Wacana membantu menjelaskan mekanisme distribusi kekuasaan, sehingga dapat menjadi alat menyebarkan dan mewujudkan kekuasaan. Wacana disebarkan melalui berbagai cara, melalui sosialisasi kepada individu, disebarkan menggunakan paksaan atau kekerasan dengan melibatkan unsur kekuasaan (Martono, 2014:42-43).

Wacana dalam kaitannya dengan relasi kekuasaan dan pengetahuan yakni, wacana menghasilkan kekuasaan, dan kekuasaan menghasilkan pengetahuan. Wacana yang diyakini secara terus-menerus akan terakumulasi menjadi pengetahuan dan kebenaran yang diyakini masyarakat umum. Ada banyak wacana di masyarakat, namun hanya wacana dominan lah yang memperoleh kekuasaan. Sehingga para produsen wacana (aktor kebijakan) saling mempertarungkan wacananya dan mempengaruhi satu sama lain agar membuat wacana yang dihasilkan dominan.

Foucault (1977: 131) “kebenaran tidaklah berada di luar kuasa, atau kurang akan kuasa: bertentangan dengan mitos yang sejarah dan fungsinya akan menuntut kajian lebih jauh, kebenaran bukanlah ganjaran dari jiwa yang bebas, anak yang larut dalam kesepian, dan bukan hak istimewa bagi mereka yang berhasil dalam membebaskan dirinya sendiri. Kebenaran adalah sesuatu yang ada di dunia ini: kebenaran diproduksi berdasarkan beraneka ragam bentuk terbatas. Dan kebenaran pun mencakup efek-efek yang tetap dari kuasa. Setiap masyarakat memiliki rezim kebenarannya sendiri, ‘politik umum’ kebenarannya sendiri: yaitu, tipe-tipe diskursus yang memungkinkan siapapun untuk memilah pernyataan yang benar dan salah, cara yang dengannya masing-masing rezim kebenaran dikukuhkan; berbagai

teknik dan prosedur menyelaraskan nilai dalam mengakuisisi kebenaran; status dari mereka yang berkewajiban untuk mengatakan apa yang dianggap sebagai benar.

Martono (2017:126) memaparkan hubungan kekuasaan dengan wacana dalam menciptakan klaim kebenaran. Kekuasaan memiliki kemampuan menciptakan sistem pemikiran dalam skala luas dan memberi pengaruh besar pada kehidupan manusia. Kekuasaan menghasilkan pengetahuan yang kemudian diyakini banyak orang. Kekuasaan berhubungan dengan pengetahuan sebab kekuasaan memperbarui dirinya dengan memanfaatkan pengetahuan yang selalu memiliki dampak yang kuat. Maka pemilik kekuasaan menghasilkan pengetahuan dasar kekuasaan mereka, dan tidak ada kekuasaan yang tidak didukung dengan wacana kebenaran. Kebenaran tidak hadir secara mendadak dan abstrak. Kebenaran diproduksi, setiap kekuasaan membuat kebenarannya sendiri. Dengan kekuasaan maka orang digiring untuk mengikuti kebenaran ditetapkan

Dalam penelitian ini yang dimaksud relasi kuasa dan pengetahuan bahwa aktor kebijakan masih memiliki klaim kebenaran masing-masing saat proses implementasi kebijakan. Tidak semua klaim kebenaran ini menjadi wacana yang dominan di masyarakat. Wacana yang dominan yakni wacana yang didukung oleh kekuasaan. Masing-masing aktor berlomba-lomba menguasai wacana di masyarakat, sehingga terjadi pertarungan wacana di dalamnya. Sebab aktor yang berhasil membuat wacana yang paling dominan di masyarakat akan memiliki kekuasaan di masyarakat. Wacana yang berkembang di masyarakat mengenai PPDB, diyakini secara terus menerus dapat menjadi pengetahuan dan kebenaran yang diyakini masyarakat luas.

1.5.2. Studi Kritis Dalam Kebijakan Publik (*Critical Policy Studies*)

Studi kritis dalam kebijakan publik telah muncul sebagai upaya untuk memahami proses kebijakan tidak hanya dalam hal input dan output yang jelas, tetapi lebih mementingkan kepentingan, nilai-nilai, dan asumsi normatif seperti politik dan sosial yang membentuk dan menginformasikan proses kebijakan.

Analisis kebijakan tidaklah netral, menghilangkan komitmen dan nilai. Melainkan studi kritis dalam kebijakan publik hendak memeriksa komitmen pada permasalahan yang ada terhadap kriteria normatif seperti keadilan sosial, demokrasi, dan pemberdayaan (Fischer et al, 2015:1).

Dalam memahami studi kritis kebijakan, perlu dipahami lebih dulu esensi kritis yang dimaksud oleh studi ini. Apa artinya menjadi 'kritis', mengapa harus menjadi kritis? Fischer (2015: 2) memiliki pendapat atas ini, jawaban paling esensial untuk pertanyaan ini berkaitan dengan perubahan sosial. Jika kita ingin menjelaskan dan memahami perubahan secara memadai, perspektif kritis sangatlah penting. Kita perlu sadar dan mengakui bahwa masyarakat selalu mengalami perubahan. Perubahan dalam masyarakat merupakan sistem kekuasaan dan dominasi yang melibatkan perjuangan politik dan sosial. Maka perubahan sosial pada dasarnya adalah perjuangan tentang kekuasaan dan legitimasi dari makna-makna tersebut.

Studi kritis berusaha memahami bagaimana para aktor ini memahami berbagai hal. Peneliti perlu masuk ke dalam situasi dan untuk mengidentifikasi apa yang disebut fenomenologis sebagai 'logika situasi.' Lebih jauh, peneliti mengumpulkan berbagai data subjektif dan objektif untuk menilai pernyataan dan tindakan aktor sebelumnya, serta memeriksa pernyataan dan tindakan tersebut terhadap makna sosial yang terkait dengannya dan menyelidiki norma dan nilai dari kerangka teoritis terkait. Dengan demikian, bentuk analisis ini mengevaluasi tindakan dalam kaitannya dengan sistem makna yang lebih besar di mana mereka terpisah (Fischer, 2015:2).

Mulanya studi kritis kebijakan publik muncul sebagai kritik atas keterbatasan pendekatan rasional dalam kebijakan. Keterbatasan pendekatan rasional yakni memandang kebijakan publik sebagai peristiwa politik dan sosial secara teknis untuk ditempuh melalui cara administratif. Kebijakan publik sebagai aktivitas yang menghitung efektivitas dan efisiensi untuk mencapai tujuan (Heneimen dan Stone dalam Fischer 2003:4-5). Akibatnya pendekatan rasional abai dalam memfasilitasi demokrasi dan peristiwa sosial politik lainnya yang tidak

hanya butuh pemecahan masalah teknis dan empiris, tapi juga memuat nilai di dalamnya.

Studi kebijakan kritis adalah studi kebijakan menekankan pentingnya pemahaman kontekstual, pengetahuan biasa, penceritaan naratif, ekspresi emosional dan praktik komunikatif secara umum. Penekanan ini terutama bergema dengan pendekatan kebijakan kritis yang muncul dari ilmu politik. Pemahaman politik sama sekali tidak berarti bagian eksklusif para ahli; bahkan secara fundamental menjadi milik masyarakat. Fokus pada pemahaman politik membantu membuka pintu ke orientasi partisipatif dalam hubungan antara para ahli dan masyarakat, mematahkan konsepsi teknokratis. Reorientasi tersebut mendukung demokratisasi melalui pendekatan seperti demokrasi musyawarah dan pemerintahan partisipatif (Fischer et al, 2015:6).

Studi kritis dalam kebijakan publik menekankan pendekatan postempiris pada kebijakan publik. Menekankan dasar-dasar subjektif dari realitas sosial, sehingga kebijakan publik tidak bebas nilai. Konsekuensinya kebijakan publik mengakui adanya nilai-nilai sosial yang termuat dalam argumentasi dan wacana. Sebagaimana Fischer (2003: 13) berpendapat bahwa kehidupan sosial dan politik yang diselidiki tertanam dalam jaringan makna sosial yang dihasilkan dan direproduksi melalui praktik diskursif. Maka kebijakan publik dipahami untuk mengambil bentuk melalui pemahaman yang ditafsirkan secara sosial. Makna serta wacana yang beredar dalam kebijakan bukanlah pilihan atau keputusan murni dari aktor.

Dalam konteks kebijakan PPDB, kebijakan tidak hanya berisi aturan teknis yang dapat menyelesaikan masalah kesenjangan akses dan kualitas sekolah. Kebijakan PPDB memuat nilai-nilai sosial yang diakomodasi dan nilai-nilai yang didiskreditkan dalam implementasi kebijakan. Dengan dianutnya nilai-nilai sosial dalam kebijakan maka nilai-nilai sosial ini diharapkan dapat diimplementasikan untuk menyelesaikan permasalahan kebijakan PPDB, dan meminimalisir nilai-nilai yang dianggap dapat menghambat kesuksesan implementasi kebijakan PPDB. Maka untuk mengkaji nilai sosial dalam implementasi kebijakan PPDB diperlukan studi kritis kebijakan, sebab studi kritis dapat memeriksa komitmen implementasi

nilai-nilai PPDB. Apakah nilai-nilai yang diakomodasi dan diimplementasikan dalam kebijakan PPDB sudah sesuai dengan nilai sosial yang seharusnya, seperti keadilan akses, dan pemerataan kualitas sekolah. Serta perlu dikaji pandangan para aktor mengenai nilai sosial yang diimplementasikan dalam kebijakan PPDB.

1.5.2.1 *Critical Discourse* dan Studi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan mencakup apa saja yang dilakukan untuk memberlakukan undang-undang, menerapkannya pada populasi sasaran dan untuk mencapai tujuannya. Studi tentang implementasi kebijakan berkaitan dengan lembaga dan pejabat yang terlibat, prosedur yang mereka ikuti, teknik (atau alat) yang mereka gunakan, serta dukungan dan oposisi politik yang mereka hadapi. Dengan demikian, penelitian implementasi memfokuskan perhatian pada operasional pemerintahan dalam sehari-hari (Anderson, 2003:193).

Perkembangan studi implementasi kebijakan dimulai sejak tahun 1970an di Amerika Serikat. Generasi pertama diwarnai dengan kegagalan kebijakan. Studi yang terkenal pada generasi ini dilakukan Pressman and Wildavsky (1973), memiliki dampak yang menentukan pada pengembangan penelitian implementasi, karena membantu menstimulasi literatur yang berkembang. Pencapaian paling penting dari generasi pertama peneliti implementasi adalah meningkatkan kesadaran akan masalah implementasi kebijakan di komunitas ilmiah yang lebih luas dan di masyarakat umum.

Generasi kedua mulai mengedepankan berbagai kerangka teoritis dan hipotesis. Periode ini ditandai dengan perdebatan antara apa yang kemudian disebut pendekatan top-down dan bottom-up untuk riset implementasi. *Top-down*, misalnya diwakili oleh para sarjana seperti Van Meter dan Van Horn (1975), Nakamura dan Smallwood (1980) atau Mazmanian dan Sabatier (1983), memahami implementasi sebagai pelaksanaan hierarkis dari niat kebijakan yang didefinisikan secara terpusat. Sementara *bottom-up*, seperti Lipsky malah menekankan bahwa implementasi terdiri dari strategi pemecahan masalah sehari-hari dari “birokrasi jalanan”(Lipsky 1980)

Penelitian implementasi generasi ketiga mencoba menjembatani kesenjangan antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dengan memasukkan wawasan kedua kubu ke dalam model teoritis mereka. Pada saat yang sama, tujuan yang memproklamirkan diri dari penelitian generasi ketiga adalah "menjadi lebih ilmiah daripada dua sebelumnya dalam pendekatannya untuk studi implementasi" (Goggin et al. 1990: 18). Oleh karena itu, para peneliti generasi ketiga memberikan banyak penekanan pada penentuan hipotesis yang jelas, menemukan operasionalisasi yang tepat dan menghasilkan pengamatan empiris yang memadai untuk menguji hipotesis ini.

Teori *top down* berawal dari asumsi bahwa implementasi kebijakan dimulai dari keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat. Parsons (1995: 463) menunjukkan bahwa studi ini didasarkan pada "model kotak hitam" dari proses kebijakan yang diilhami oleh analisis sistem. Mereka mengasumsikan hubungan sebab akibat langsung antara kebijakan dan hasil yang diamati dan cenderung mengabaikan dampak pelaksana tentang pengiriman kebijakan. Kelompok *top down* menafsirkan kebijakan sebagai masukan dan implementasi sebagai faktor keluaran. Karena penekanan mereka pada pemerinrah pusat sebagai pembuat keputusan kebijakan.

Pressman dan Wildavsky mengikuti pendekatan model rasional. Mereka berawal dari asumsi bahwa tujuan kebijakan ditetapkan oleh pembuat kebijakan pusat. Dalam pandangan ini, penelitian implementasi dibiarkan dengan tugas menganalisis kesulitan dalam mencapai tujuan ini. Oleh karena itu, mereka melihat implementasi sebagai "interaksi antara penetapan tujuan dan tindakan yang diarahkan untuk mencapainya" (Pressman dan Wildavsky 1973, xv). Implementasi menyiratkan pembentukan prosedur birokrasi yang memadai untuk memastikan bahwa kebijakan dijalankan seakurat mungkin. Untuk tujuan ini, lembaga pelaksana harus memiliki sumber daya yang memadai, dan perlu ada sistem tanggung jawab yang jelas dan kontrol hierarkis untuk mengawasi tindakan pelaksana.

Van Meter dan Van Horn (1975) menawarkan apakah hasil implementasi sesuai dengan tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan awal. Mereka

memasukkan enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja. Sementara banyak dari faktor-faktor ini berkaitan dengan kapasitas organisasi dan kontrol hierarkis, penulis juga menyoroti dua variabel yang sedikit menyimpang dari “arus utama” dari atas ke bawah: Mereka berpendapat bahwa tingkat perubahan kebijakan memiliki dampak penting pada kemungkinan efektivitas implementasi dan bahwa tingkat konsensus tentang tujuan itu penting. Oleh karena itu, perubahan kebijakan yang signifikan hanya mungkin jika konsensus tujuan di antara para pelaku tinggi.

Tidak seperti perwakilan lain dari kelompok *top-down*, model Van Meter dan Van Horn kurang memperhatikan para pembuat kebijakan tentang implementasi yang berhasil tetapi dengan memberikan dasar yang kuat untuk analisis ilmiah. Sabatier dan Mazmanian adalah di antara penulis inti dari pendekatan *top-down*. Seperti Van Meter dan Van Horn (1975), Sabatier dan Mazmanian memulai analisis mereka dengan keputusan kebijakan yang dibuat oleh perwakilan pemerintah. Mereka mengasumsikan adanya pemisahan yang jelas antara pembentukan kebijakan dari implementasi kebijakan. Model mereka mencantumkan enam kriteria untuk implementasi yang efektif: (1) tujuan kebijakan jelas dan konsisten, (2) program didasarkan pada teori kausal yang valid, (3) proses implementasi terstruktur secara memadai, (4) pejabat pelaksana berkomitmen pada tujuan program, (5) kelompok kepentingan dan penguasa (eksekutif dan legislatif) mendukung, dan (6) tidak ada perubahan yang merugikan dalam kondisi kerangka sosial ekonomi.

Meskipun Sabatier dan Mazmanian (1979: 489-492, 503-504) mengakui bahwa kontrol hierarkis yang sempurna atas proses implementasi sulit untuk dicapai dalam praktiknya dan bahwa kondisi yang tidak menguntungkan dapat menyebabkan kegagalan implementasi, mereka berpendapat bahwa pembuat kebijakan dapat memastikan implementasi yang efektif melalui desain program dan struktur proses implementasi yang cerdas.

Pada akhir 1970-an dan awal 1980-an, teori *bottom-up* muncul sebagai respon kritis terhadap aliran *top down*. Para ahli teori menyarankan agar mempelajari apa yang sebenarnya terjadi pada tingkat penerima dan menganalisis

penyebab sebenarnya yang memengaruhi tindakan di lapangan. Studi yang termasuk dalam rangkaian penelitian ini biasanya dimulai dari "bawah" dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan yang sebenarnya. Mereka menolak gagasan bahwa kebijakan ditentukan di tingkat pusat dan bahwa pelaksana harus berpegang pada tujuan ini serapi mungkin. Sebaliknya, ketersediaan keleluasaan pada tahap penyampaian kebijakan tampak sebagai faktor yang menguntungkan karena birokrat daerah dipandang lebih dekat dengan masalah sebenarnya daripada pembuat kebijakan pusat. Peneliti bottom-up klasik adalah: Lipsky (1971, 1980).

Lipsky (1971: 1980) menganalisis perilaku pekerja layanan publik (misalnya, guru, pekerja sosial, petugas polisi, dokter), yang dia sebut "birokrasi jalanan". Dalam artikel penting yang diterbitkan pada tahun 1971, Lipsky menyatakan bahwa analisis kebijakan perlu mempertimbangkan interaksi langsung antara pekerja sosial dan warga negara. Menurut Hill dan Hupe (2002: 52-53), karya Lipsky telah banyak disalahartikan karena dia tidak hanya menggarisbawahi kesulitan dalam mengontrol perilaku birokrat jalanan. Lebih penting lagi, Lipsky menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan di tingkat jalan menciptakan praktik yang memungkinkan pekerja publik mengatasi masalah yang dihadapi dalam pekerjaan sehari-hari mereka. Pentingnya karya Lipsky terletak pada kenyataan bahwa pendekatannya, di satu sisi, digunakan sebagai pembenaran untuk strategi metodologis yang berfokus pada aktor jalanan. Di sisi lain, ini menunjukkan bahwa pendekatan top-down gagal memperhitungkan bahwa rantai komando hierarki dan tujuan kebijakan yang didefinisikan dengan baik tidak cukup untuk menjamin keberhasilan implementasi.

Sebagai reaksi atas ketidaknyamanan yang berkembang dengan perdebatan sengit antara *top-downers* dan *bottom-uppers*, peneliti seperti Sabatier (1986a), dan Goggin et al. (1990) mencoba mensintesis kedua pendekatan tersebut. Model-model baru yang disajikan oleh para sarjana ini menggabungkan elemen dari kedua sisi untuk menghindari kelemahan konseptual dari pendekatan top-down dan bottom-up.

Mereka memadukan beberapa elemen perspektif bottom-up dan teori lain ke dalam model mereka. Inilah sebabnya kami membahas kelompok sarjana ini di bawah judul "teori hybrid". Sabatier berargumen bahwa keberhasilan program bergantung pada kedua elemen tersebut, karena keduanya saling terkait (Sabatier 1986). Oleh karena itu, pembuat kebijakan harus mulai dengan pertimbangan instrumen kebijakan dan sumber daya yang tersedia untuk perubahan kebijakan (pemetaan ke depan). Selain itu, mereka harus mengidentifikasi struktur insentif

Goggin, Bowman, Lester, dan O'Toole (1990), yang memproklamirkan diri sebagai pendiri "generasi ketiga" penelitian implementasi, mencoba menjembatani kesenjangan antara pendekatan top-down dan bottom-up. Seperti top-downers, mereka terus menerima perspektif keputusan kebijakan yang didefinisikan secara terpusat untuk dilaksanakan oleh aktor tingkat bawah. Tujuan mereka mengembangkan teori umum implementasi atas dasar metode yang ketat juga berhutang banyak pada perspektif top-down.

Pendekatan teoritis yang dibahas sejauh ini, meskipun berbeda dalam hal penting satu sama lain, memiliki dua kesamaan: Mereka semua mempelajari proses implementasi dalam negara dan dari pandangan dunia positivis. Pendekatan interpretatif untuk implementasi kebijakan berangkat dari sudut pandang ontologis yang berbeda dari kontribusi teoritis yang telah dibahas sebelumnya. Menurut Yanow (2000, ix), ini berarti bahwa "... analisis kebijakan interpretatif dalam implementasi menggeser diskusi dari nilai-nilai sebagai biaya, manfaat, dan pilihan poin ke fokus pada nilai, keyakinan, dan perasaan sebagai makna. , dan dari pandangan perilaku manusia sebagai, idealnya, secara instrumental dan teknis rasional untuk tindakan manusia sebagai ekspresi (makna). "

Pendekatan interpretatif tidak mengambil esensi faktual dari masalah sebagai titik acuan utamanya, tetapi menunjukkan bahwa makna ganda dan terkadang ambigu dan bertentangan, serta beragam interpretasi, hidup berdampingan secara paralel. Sementara analisis tradisional berkonsentrasi pada penjelasan kesenjangan implementasi antara tujuan dan hasil kebijakan, analisis interpretatif berfokus pada analisis "bagaimana arti kebijakan" (Yanow, 1996).

Fokus dari pendekatan interpretatif terletak pada interpretasi makna yang disampaikan oleh para pelaku kebijakan, lembaga pelaksana dan populasi sasaran. Simbol, metafora, dan bahasa kebijakan, yang mengandung banyak makna, tertanam dalam apa yang Yanow (1987: 108) sebut sebagai "budaya" kebijakan. Ini adalah tugas utama analisis untuk memeriksa bagaimana berbagai aktor menafsirkan budaya kebijakan ini dan kemudian melacak efek dari berbagai pemahaman ini pada proses implementasi. Selanjutnya, analisis difokuskan pada konteks di mana kebijakan ditransformasikan ke dalam praktik. Dalam pengertian ini, pemeriksaan makna spesifik konteks dari kebijakan mengungkapkan fitur penting dari proses implementasi, analisis empiris juga telah ditunjukkan (Pulzl dan Oliver, 2007: 100).

Tidak banyak studi implementasi yang menggunakan pendekatan kritis. Lejano dan Sung (2015: 274-275) melakukan studi implementasi kebijakan menggunakan pendekatan kritis. Mereka memaparkan bagaimana teks kebijakan dapat mempengaruhi luaran kebijakan. Sebab teks kebijakan sebagai media antara para legislator dengan para implementor kebijakan. Cara teks-teks ini dimasukkan ke dalam proses kebijakan, cara teks-teks ini membantu membangun hubungan di antara para pelaku kebijakan, dan rasionalitas kekuatan yang tertanam dalam instrumen-instrumen ini, penting untuk memahami sejumlah masalah implementasi. Teks kebijakan ada tidak hanya karena alasan yang jelas, tetapi karena mereka menyusun bidang kebijakan, memposisikan penulis dan pembaca secara berbeda dan, dalam narasi mereka, menempatkan aktor kebijakan dalam peran tertentu dalam proses kebijakan. Teks-teks ini dapat memainkan lebih dari peran pasif dalam menerjemahkan maksud kebijakan menjadi tindakan kebijakan, terkadang menghasilkan efek yang tidak diinginkan.

Dalam perspektif implementasi kebijakan PPDB, peneliti menggunakan implementasi top-down Grindle (1980). Grindle menyatakan keberhasilan tingkat implementasi dipengaruhi oleh konten dan konteks kebijakan.

Konten kebijakan terdiri dari

1. Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, meliputi sejauh apa kebijakan publik berusaha untuk memperkenalkan perubahan dalam hubungan sosial, politik, dan ekonomi, mereka umumnya memicu pertentangan yang cukup besar dari mereka yang kepentingannya terancam (Grindle, 1980:8).
2. Tipe manfaat, merupakan jenis manfaat yang diperoleh dari adanya kebijakan. Apakah manfaat kolektif atau manfaat *divisible* (Grindle, 1980:8).
3. Derajat perubahan yang ingin dicapai, program yang dirancang untuk mencapai tujuan jangka panjang mungkin lebih sulit dilaksanakan daripada program yang keuntungannya langsung terlihat oleh penerima manfaat (Grindle, 1980:9).
4. Letak pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumber daya yang digunakan. Keputusan yang dibuat selama perumusan kebijakan juga dapat menunjukkan siapa yang akan ditugaskan untuk melaksanakan berbagai program, dan keputusan tersebut dapat mempengaruhi bagaimana kebijakan dijalankan. Misalnya, mungkin terdapat perbedaan dalam kapasitas berbagai lembaga birokrasi untuk mengelola program dengan sukses. Beberapa akan memiliki personel yang lebih aktif, ahli, dan berdedikasi daripada yang lain, beberapa akan menikmati dukungan yang lebih besar dari elit politik dan memiliki akses yang lebih besar ke sumber daya, dan beberapa akan lebih mampu menangani berbagai tuntutan yang dibuat atas mereka (Grindle, 1980:10).

Konteks kebijakan terdiri dari

1. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi yang terlibat. Konten kebijakan atau program sering kali menjadi faktor penting karena dampak nyata atau potensial yang mungkin ditimbulkannya pada pengaturan sosial, politik, dan ekonomi tertentu. Oleh karena itu, perlu

dipertimbangkan konteks atau lingkungan di mana tindakan administratif dilakukan. Implementasi sebagai proses pengambilan keputusan yang berkelanjutan yang melibatkan berbagai aktor. Dalam proses pelaksanaan program tertentu, banyak aktor dipanggil untuk membuat pilihan tentang alokasi khusus sumber daya publik dan banyak lainnya mungkin mencoba untuk mempengaruhi keputusan. (Grindle, 1980:10)

2. Karakteristik lembaga rezim yang berkuasa. Sejauh mana rezim politik dan organisasi administratif memiliki kekuatan untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi komitmen mereka. Niat baik mungkin tidak banyak berarti jika mereka yang bertanggung jawab atas berbagai kebijakan atau program tidak dapat mengendalikan upaya mereka (Grindle, 1980:14).
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas dari pelaksana kebijakan. Menurut Grindle (1980: 12-13) aktor pemerintah harus mengatasi masalah bagaimana mencapai kepatuhan dengan tujuan yang diucapkan dalam kebijakan. Mereka harus, misalnya, mendapatkan dukungan dari elit politik, dan kepatuhan badan pelaksana, birokrat yang ditugaskan untuk melaksanakan program, dari politik tingkat bawah, elit, dan penerima manfaat yang dituju. Mereka harus mengubah oposisi dari mereka yang mungkin dirugikan oleh program menjadi penerimaan mereka, dan mereka harus menjaga mereka yang dikucilkan, tetapi yang ingin mendapatkan keuntungan, dari menumbangkan mereka. Munculnya kepatuhan semacam ini mungkin berarti banyak tawar-menawar, banyak akomodasi, dan sekali lagi, konflik yang cukup besar. Namun, jika tujuan kebijakan secara keseluruhan ingin direalisasikan, sumber daya yang

ditawarkan untuk memperoleh kepatuhan tidak boleh membahayakan dampak atau fokus program kebijakan. Birokrasi harus tanggap terhadap kebutuhan pihak yang ingin mereka manfaatkan agar dapat melayani mereka secara memadai, memastikan jumlah responsivitas yang memadai untuk memberikan fleksibilitas, dukungan, dan umpan balik, sementara pada saat yang sama mempertahankan kontrol yang cukup atas distribusi sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Grindle, 1980:13).

Studi kritis dalam kebijakan menekankan interaksi antara aspek sosial dan teknis dari analisis kebijakan, mengakui peran komunikasi dan argumentasi dalam analisis kebijakan dan berusaha untuk memasok lapangan dengan aturan dan prosedur untuk mengatur wacana (MacRae dalam Frank Fischer, 2003:12). Studi kritis kebijakan memuat pentingnya argumentasi dan diskursus dalam kebijakan publik. Durnova et al (2016: 36) mendeskripsikan bahwa pendekatan diskursus memandang wacana sebagai kunci untuk memahami bagaimana aktor kebijakan memandang dunia dan bagaimana mereka mengubahnya dengan dan melalui wacana. Pendekatan ini mempertimbangkan konsep seperti “kepentingan”, “ide”, instrumen”, dan “nilai” sebagai konstruksi sosial yang bergantung pada bagaimana makna diproduksi dan digunakan oleh aktor selama proses kebijakan. yang mana menyiratkan bahwa perumusan masalah dan solusinya adalah dua sisi dari proses kebijakan yang sama.

Analisis wacana dalam kebijakan berfokus pada komitmen (politik dan intelektual) yang secara logis berlawanan dengan konsep kebijakan. Analisis wacana melihat pertama pada aturan yang mengatur dan memungkinkan musyawarah kebijakan. Tanpa menyangkal pentingnya musyawarah yang sebenarnya atas ide-ide yang bersaing, mereka menekankan cara-cara di mana argumentasi kebijakan dipengaruhi atau dibentuk oleh bahasa-bahasa dari berbagai jenis wacana di mana mereka dibingkai secara ilmiah, legalistik, atau setiap hari. (Fischer, 2003: 41).

Dalam memandang implementasi kebijakan PPDB, penulis menggunakan pendekatan studi kritis kebijakan, yang mana memandang implementasi kebijakan PPDB sebagai bentuk wacana, argumentasi yang dimainkan para aktor kebijakan, dan tidak bebas nilai. Sebab dalam proses implementasi kebijakan memuat banyak argumentasi. Implementasi PPDB sendiri menuai polemik dan beragam argumentasi di dalamnya, baik dukungan dan penolakan dari para aktor kebijakan. Argumentasi penolakan dan dukungan tersebut tentu mengandung nilai-nilai sosial yang tidak semuanya diimplementasikan dalam kebijakan PPDB.

Dengan demikian implementasi kebijakan publik tidak hanya tentang apa yang diatur pemerintah lalu dicantumkan ke dalam peraturan. Implementasi kebijakan PPDB merupakan bentuk kekuasaan yang memaksakan wacana tertentu mendominasi dalam PPDB. Dominasi wacana ini tercermin dalam pembagian kuota jalur PPDB, yang mana mendistribusikan akses sekolah terhadap kelompok tertentu

Oleh karena itu studi kritis dalam implementasi kebijakan PPDB hendak mengulas bagaimana wacana yang dimainkan para aktor memiliki peran penting dalam implementasi kebijakan. Wacana dominan dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Sebab dalam proses implementasi masih saja ada kesempatan bagi para aktor untuk memperjuangkan kepentingannya melalui wacana. Maka meski kebijakan telah diputuskan dan diterapkan, di lapangan masih terjadi pertarungan wacana di antara para aktor, yang berperan penting dalam perubahan kebijakan dalam implementasinya.

Implementasi kebijakan publik dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan PPDB SMP-SMA negeri di Surabaya sebagai fenomena diskursus kebijakan dikarenakan ada pertarungan wacana yang dibawa oleh para aktor kebijakan di dalamnya. Para aktor ini terdiri dari pengimplementasi kebijakan, dan penerima dampak kebijakan, media, konsultan, legislator yang mana masing-masing aktor memiliki wacana sendiri-sendiri. Dalam pengimplementasian kebijakan, perbedaan wacana para aktor turut mempengaruhi proses implementasi.

Konten dan konteks kebijakan PPDB sangat penting dalam membentuk wacana dalam implementasi kebijakan. Sebab konten mengandung kepentingan para aktor yang dipengaruhi oleh kebijakan, dan bagaimana derajat perubahan perilaku kelompok sasaran kebijakan. Dalam konteks kebijakan mengandung kepentingan aktor yang terlibat, dan tingkat kepatuhan dan daya responsivitas pelaksana kebijakan yang turut mempengaruhi pertarungan wacana kebijakan PPDB.

1.5.3 Aktor dan Perannya Dalam Implementasi Kebijakan

Dalam kebijakan publik, aktor berperan dalam seluruh proses kebijakan publik, termasuk saat implementasi kebijakan. Peran aktor tidak berhenti hanya hingga kepentingan yang diperjuangkan masuk ke dalam agenda publik dan disikapi dengan sebuah kebijakan. Hubungan wacana dan relasi kuasa ditunjukkan dalam peran aktor dalam terbentuknya wacana. Apabila merujuk pada pemikiran Foucault bila kekuasaan ada dimana-mana, kekuasaan ini ada dalam bentuk wacana, sehingga yang mendominasi wacana adalah pihak yang berkuasa dan dapat menyalurkan kepentingannya. Para aktor kebijakan berupaya menguasai wacana dengan melakukan upaya untuk mendominasi wacana. Maka terjadilah pertarungan wacana dalam implementasi kebijakan. Aktor yang berhasil mendominasi wacana dapat menyalurkan kepentingannya melalui kebijakan

Aktor sendiri terdiri dari individu, organisasi yang berkepentingan dalam kebijakan. Merujuk pada Knoepfel (2007:39-40) aktor dapat merujuk pada seseorang (menteri, anggota parlemen, jurnalis spesialis dan lainnya), beberapa individu (bagian administrasi), badan hukum (asosiasi, perusahaan swasta) atau kelompok sosial (petani, pengguna narkoba, tunawisma dll). Knoepfel beranggapan bahwa sekelompok individu menjadi satu aktor tunggal sepanjang berhubungan dengan kebijakan yang dipertimbangkan, berada dalam kesepakatan luas dan berbagi pendekatan bersama sejauh nilai kepentingan yang diwakili dan tujuan konkrit yang diperjuangkan. Konsep aktor sebagai individu, kelompok, atau

organisasi dalam hal gagasan bersama atau kepentingan bersama yang menghubungkan para anggotanya.

Dalam mendefinisikan aktor publik, Easton dalam Knoepfel (2007:50) kembali pada sistem politik administrasi yang terdiri dari semua pemerintahan suatu negara (parlemen / pemerintah) lembaga administrasi dan hukum, yang memiliki kapasitas, yang tampaknya dilegitimasi oleh lembaga hukum, untuk menyusun setiap sektor masyarakat melalui keputusan yang bersifat otoriter. Keputusan-keputusan ini adalah hasil dari proses politik-administrasi yang diselesaikan sesuai dengan aturan prosedur yang tepat yang mengatur interaksi internal dan eksternal.

Berdasarkan definisi Easton mengenai aktor publik, dalam Knoepfel (2007: 51) mengklasifikasikan aktor publik memiliki komponen sebagai berikut:

- Dimensi klasik dari definisi ini berada dalam penegasannya dari kedaulatan aktor publik: negara seharusnya menjadi satu-satunya entitas yang berhak menggunakan kekuatan pengekangan atas yang lainnya sub-sistem dan lebih dari warga negara (monopoli kekuasaan yang sah -Max Weber).
- Organisasi administrasi politik-administrasi sistem membentuk pusat penting dan relatif independen gravitasi (misalnya, dalam kaitannya dengan pemerintah dan parlemen) di tubuh lembaga negara.
- Gagasan interaksi menunjukkan bahwa ada timbal balik hubungan antara sub-sistem. Sub-sistem administrasi politik mengubah tuntutan (masukan) 'masyarakat' menjadi tindakan negara terbatas (output).

Aktor yang terkena dampak terdiri dari kelompok sasaran, penerima manfaat akhir dan pihak ketiga yang terkena dampak negatif atau positif. Kelompok sasaran terdiri dari orang-orang (individu atau badan hukum) dan organisasi yang perilakunya diperlukan untuk berubah. Ini mungkin merupakan penyebab langsung dari masalah kolektif yang ingin diselesaikan oleh suatu kebijakan, atau dianggap tepat bahwa ia harus mengambil tindakan perbaikan yang sesuai. Akibatnya, keputusan dan kegiatan kelompok sasaran adalah - atau akan - menjadi subjek

intervensi negara yang konkret. Kebijakan tersebut akan memberlakukan kewajiban pada mereka atau memberikan mereka hak. Diasumsikan bahwa, sebagai hasil dari langkah-langkah tersebut, kelompok sasaran akan mengubah perilaku mereka agar masalah kolektif dapat diselesaikan atau setidaknya dikurangi. Gagasan bahwa kelompok yang menjadi penyebab masalah (pencemar, penyedia barang tidak aman, driver yang menyebabkan kecelakaan) harus langsung berubah di sini. Perubahan perilaku oleh para aktor ini mungkin diharapkan dapat berkontribusi pada pengurangan masalah-masalah ini (Knoepfel, 2007: 53).

Penerima manfaat (*the end of beneficiaries*) yakni individu, lembaga atau organisasi yang terdampak langsung masalah publik dan mengalami dampak buruknya. Penerima manfaat akhir adalah orang-orang (individu atau badan hukum) dan organisasi orang-orang ini yang secara langsung dipengaruhi oleh masalah kolektif dan mengalami dampak negatifnya. Begitu kebijakan telah diterapkan secara efektif, para aktor ini dapat mengharapkan (mungkin) peningkatan keadaan ekonomi, sosial, profesional dan ekologis mereka. Penerima manfaat akhir adalah aktor yang mendapat manfaat, kurang lebih secara tidak langsung dan sesuai dengan tujuan kebijakan yang dimaksud, dari perilaku kelompok sasaran yang diubah. Dalam kebanyakan kasus, individu yang membentuk kelompok aktor ini jauh lebih banyak dan lebih sulit untuk dimobilisasi dan diorganisir daripada kelompok sasaran (Knoepfel 2007:54).

Third party groups atau kelompok pihak ketiga terdiri dari semua orang (individu atau legal entitas) dan organisasi yang mewakili kepentingan mereka yang, tanpa menjadi sasaran langsung oleh kebijakan, melihat situasi individu dan / atau kolektif mereka diubah secara permanen. Perubahan ini bisa berubah menjadi positif atau negatif. Dalam kasus sebelumnya, orang-orang didefinisikan sebagai pihak ketiga yang terkena dampak positif, kadang-kadang secara tidak sengaja, dari implementasi kebijakan, dan istilah yang sesuai diterapkan pada kelompok-kelompok orang yang terkena dampak negatif dari implementasi kebijakan dipengaruhi oleh pihak ketiga secara negatif. Dua sub-kelompok pelaku ini cenderung mendukung atau menentang kebijakan yang secara tidak langsung

mengubah situasi dan keadaan mereka sendiri dan, sebagai akibatnya, membentuk koalisi dengan penerima manfaat akhir (dalam hal mereka yang mendapat manfaat), atau dengan kelompok sasaran inisiatif publik yang telah dilaksanakan (dalam kasus pihak ketiga yang terkena dampak negatif) (Knoepfel 2007:54-55).

Media massa adalah penghubung penting antara negara dan masyarakat, sebuah posisi yang memungkinkan adanya pengaruh signifikan pada preferensi publik dan privat terkait dengan identifikasi masalah publik dan penyelesaiannya. Peran media dalam proses kebijakan berawal dari fungsi pemberitaan masalah, yang seringkali mengarah pada analisis apa yang salah dan terkadang meluas hingga mengadvokasi solusi tertentu. Jurnalis sering kali melampaui mengidentifikasi masalah yang jelas untuk mendefinisikan sifat dan ruang lingkup mereka, dan menyarankan atau menyiratkan solusi (Howlett et al, 2009:74). Dalam konteks PPDB 2019-2020 di Surabaya, media massa yang secara intens meliput dan menyajikan wacana PPDB pada masyarakat yakni Suara Surabaya. Sehingga Suara Surabaya sebagai wadah untuk mendiskusikan permasalahan apa saja yang terjadi dalam PPDB dari sudut pandang para aktor.

Pada PPDB 2019-2020 dewan pendidikan berperan sebagai penasihat Dinas Pendidikan dalam penerapan PPDB. Maka dalam posisinya sebagai konsultan kebijakan, Dewan Pendidikan berperan sebagai *knowledge broker* atau 'broker pengetahuan' yang berfungsi sebagai perantara antara pembuat pengetahuan dan pengambil keputusan terdekat, dan yang mengemas ulang data dan informasi ke dalam bentuk yang dapat digunakan (Lindvall, dalam Craft dan Howlett 2017: 188). Broker dapat mencakup staf penelitian khusus permanen di dalam pemerintahan, setara sementara dalam komisi dan gugus tugas, dan spesialis non-pemerintah yang terkait dengan lembaga think tank dan kelompok kepentingan antara lain. Broker menjalankan fungsi utama dalam proses perumusan mengingat kemampuan mereka untuk 'menerjemahkan' hasil penelitian ke dalam bentuk pengetahuan yang bisa digunakan; yaitu, alternatif kebijakan dan alasan pemilihannya untuk dikonsumsi oleh pembuat keputusan (Lindvall; Phipps & Morton; Verschuere, dalam Craft dan Howlett 2017: 188).

Howlett et al (2009: 62) legislatif adalah forum penting tempat masalah sosial disorot dan kebijakan dituntut untuk mengatasinya. Legislator juga dapat memberikan suara mereka selama proses persetujuan tagihan pemerintah dan anggaran pemerintah untuk mendanai implementasi kebijakan. Sebagai imbalan atas persetujuan mereka, mereka terkadang dapat menuntut perubahan pada kebijakan yang bersangkutan. Legislator juga dapat mengangkat dan membahas masalah implementasi dan meminta perubahan

Dalam proses implementasi kebijakan, para aktor memiliki wacananya masing-masing, yang mana wacana ini berhubungan dengan perannya dalam kebijakan PPDB. Dalam rangka memperjuangkan kepentingan tersebut para aktor membuat wacana dan berusaha menguasai wacana yang ada. Aktor dalam penelitian ini terdiri aktor publik yang membuat regulasi daerah dan pelaksana kebijakan di daerah, kelompok sasaran, dan aktor yang terdampak kebijakan.

Aktor pembuat regulasi daerah yakni Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Jawa Timur yang berperan dalam proses pembuatan legislasi mengenai kebijakan zonasi sekolah di tingkat provinsi. Aktor pelaksana kebijakan yakni Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, sebab kewenangan SMA berada di tangan pemerintah provinsi, maka Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur memiliki andil besar dalam penerapan kebijakan zonasi sekolah di Surabaya.

Sementara kelompok sasaran kebijakan terdiri dari wali murid. Wali murid disebut kelompok sasaran sebab wali murid ialah kelompok yang terdampak langsung kebijakan dan menjadi target perubahan perilaku akibat adanya kebijakan. Salah satu dampaknya yakni peluang untuk memasuki sma favorit bagi siswa berprestasi di luar kawasan sangat kecil mengingat kebijakan zonasi sekolah lebih mengutamakan wilayah yang terdekat dengan sekolah.

Skema 1.5.3

Aktor Kebijakan PPDB Sekolah Menengah Surabaya berdasarkan Knoepfel (2007) dan Howlett et al (2009), dan Howlett et al (2017)

Aktor Publik	•Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur •Dinas Pendidikan Kota Surabaya
Legislator	•DPRD Provinsi Jawa Timur •DPRD Kota Surabaya
Kelompok Sasaran	•Siswa •Wali murid
<i>The End of Beneficiaries</i>	•Sekolah swasta
Media Massa	•Suara Surabaya
Konsultan (<i>Expert</i>)	•Dewan Pendidikan Provinsi Jawa Timur •Dewan Pendidikan Kota Surabaya

1.5.4 Parental Choice dan Sekolah Berkualitas

Penerimaan Peserta Didik Baru merupakan kebijakan pembagian akses sekolah negeri oleh pemerintah. Agar seluruh lapisan masyarakat mendapatkan kesempatan untuk mengenyam bangku sekolah negeri. Akses sekolah berkaitan dengan pola masyarakat memilih sekolah, lebih khusus mengenai referensi wali murid dan siswa dalam memilih sekolah.

Menurut Nanang Martono dalam bukunya “Sekolah Publik vs Sekolah Privat dalam Wacana Kekuasaan, Demokrasi, dan Liberalisasi Pendidikan” (2017:186-187) memaparkan bahwa “sekolah unggulan” merupakan sekolah yang mendapatkan *input* sangat baik dengan proses pendidikan yang juga sangat baik sehingga menghasilkan *output* yang sangat baik. Hal senada dipaparkan oleh Zainal dkk bahwa ukuran sekolah favorit atau unggulan yakni ditinjau berdasarkan *input*, *process* dan *output* sekolah. *Input* terdiri dari siswa, guru, dan fasilitas sekolah, sementara *output* adalah lulusan yang dihasilkan setelah *input* siswa mengalami proses pendidikan oleh *input* guru dengan ditunjang oleh *input* fasilitas sekolah (Zainal, Kamal dan Muhammad, 2014:317-319).

Beberapa alasan yang dikemukakan para orang tua memilih sekolah favorit atau sekolah unggulan sebagai prioritas utama pilihan sekolah bagi anak-anaknya.

Para orang tua masih percaya bahwa sekolah dengan predikat “unggulan” atau “favorit” memiliki fasilitas yang lebih baik, lingkungan yang lebih kondusif, serta kualitas sekolah yang lebih menjamin masa depan sang anak (Tirto.id, 25 Juni 2018). Selain itu, secara praktis orang tua lebih memilih sekolah dengan rekam jejak yang sudah teruji dari segi proses pembelajarannya, guru-gurunya, prestasi akademis maupun nonakademisnya, juga *output* berupa lulusan sekolah yang berhasil masuk ke sekolah lanjutan atau perguruan tinggi terbaik (Afriansyah, 2018).

Dalam memilih sekolah, orang tua Indonesia masih mempertimbangkan predikat unggulan atau “favorit” pada sekolah sebagai referensi utama bagi sekolah anak-anaknya. Sebab sekolah favorit dinilai sebagai sekolah yang berkualitas. Sehingga sebagian besar orang tua yang mengutamakan pendidikan berkualitas bagi anaknya akan memilih sekolah favorit sebagai prioritas pilihan sekolah. Pada Kebijakan PPDB 2019-2020 terdapat pembagian jalur yakni jalur zonasi, jalur prestasi, jalur afirmasi, dan jalur perpindahan tugas orang tua yang bisa diakses siswa untuk masuk sekolah negeri. Masing-masing jalur memiliki kuota yang terbatas. Pembatasan kuota ini tentu mempengaruhi pilihan wali murid dan siswa dalam mempertimbangkan sekolah negeri favorit sebagai pilihan utama.

1.6 Definisi Konsep

Studi Kritis Kebijakan Publik (*Critical Policy Studies*)

Kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan yang dibuat oleh lembaga publik Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia yakni program Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Studi kritis kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini memandang PPDB sebagai kebijakan yang sarat akan penerapan nilai sosial, serta mengeksklusikan nilai sosial tertentu guna kesuksesan tujuan dari kebijakan PPDB.

Implementasi Kebijakan Dalam Perspektif Kritis

Implementasi kebijakan publik dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan PPDB SMP-SMA negeri di Surabaya sebagai fenomena diskursus kebijakan dikarenakan ada pertarungan wacana yang dibawa oleh para aktor kebijakan di dalamnya. Dominasi wacana turut mempengaruhi implementasi kebijakan.

Wacana

Wacana adalah sebuah bahasa dan konteks yang mengandung penilaian dan dikonstruksi oleh masyarakat. Wacana yang dimaksud dalam penelitian ini ialah penggunaan bahasa oleh suatu aktor instansi atau perorangan dalam konteks penerapan kebijakan zonasi sekolah secara wicara dan teks dokumen kebijakan.

Kekuasaan

Kekuasaan adalah hubungan kekuasaan yang tidak berpaku pada institusi atau pun perorangan. Melainkan berfokus pada relasi yang terjalin di dalam masyarakat antar individu ke individu maupun individu dan institusi. Kekuasaan yang dimaksud dalam penelitian ini yakni otoritas individu atau institusi yang dilakukan mendominasi wacana dalam implementasi kebijakan PPDB.

Kebenaran

Kebenaran adalah sesuatu yang diproduksi. Masing-masing rezim memiliki kebenarannya sendiri dan berusaha mempertahankan kebenarannya melalui berbagai cara. Kebenaran yang dimaksud dalam penelitian ini ialah perspektif masing-masing aktor mengenai apa yang baik dalam implementasi kebijakan PPDB

Aktor Kebijakan

Aktor kebijakan adalah kelompok yang berkepentingan mempengaruhi sebuah kebijakan. Aktor kebijakan dalam penelitian ini ialah pihak-pihak yang mempengaruhi implementasi kebijakan sistem zonasi sekolah di Kota Surabaya, yakni Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya aliansi wali murid calon peserta PPDB SMA Negeri

Surabaya, aliansi sekolah swasta SMP di Surabaya, Aliansi Pelajar Surabaya, serta media massa Suara Surabaya.

Penerimaan Peserta Didik Baru

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) adalah sebuah program penerimaan siswa baru sekolah negeri. PPDB yang dimaksud dalam penelitian ini yakni PPDB SMP-SMA negeri Surabaya, terdiri dari jalur prestasi, jalur zonasi, afirmasi, dan perpindahan orang tua. PPDB sebagai alat kekuasaan negara untuk mengatur distribusi akses sekolah kepada masyarakat, sehingga dalam PPDB ini tercermin kelompok mana yang mendapatkan lebih banyak kesempatan mengenyam bangku sekolah negeri.

Sistem Zonasi Sekolah

Sistem zonasi sekolah yakni salah satu jalur dalam sistem PPDB dengan menggunakan seleksi kedekatan jarak rumah siswa ke sekolah. Maka dengan adanya sistem zonasi, sekolah diutamakan untuk menerima siswa yang rumahnya berada dalam satu zona dengan sekolah yang didaftarnya. Sistem zonasi sekolah yang dimaksud dalam penelitian ini yakni sistem zonasi pada implementasi kebijakan PPDB SMP dan SMA negeri Surabaya 2019-2020. Dalam sistem zonasi sekolah memuat nilai keadilan akses karena memberikan akses sekolah kepada yang jarak rumahnya dekat dengan sekolah, tidak hanya pada anak-anak yang pintar saja.

Sekolah Pilihan Orang Tua/*Parental Choice*

Sekolah pilihan orang tua yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pertimbangan wali murid dalam memilih sekolah untuk anaknya. Pertimbangan tersebut meliputi faktor yang menjadi landasan memilih sekolah, nilai-nilai dan pandangan orang tua mengenai sekolah.

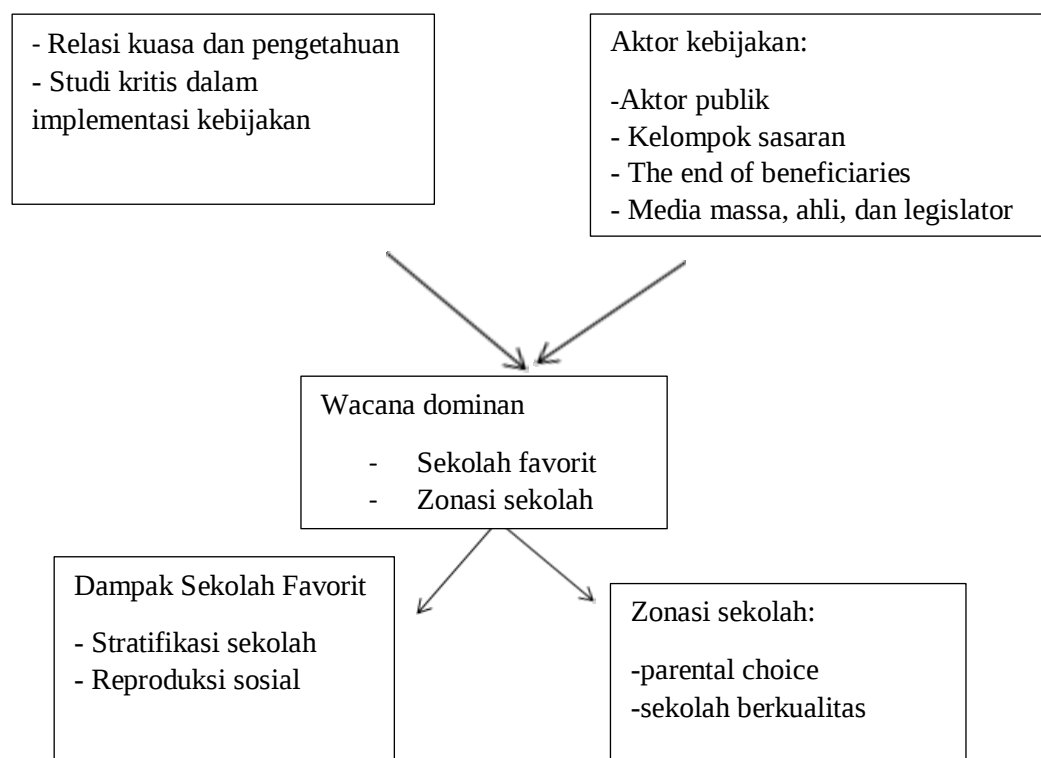
Sekolah Berkualitas

Sekolah berkualitas yang dimaksud dalam penelitian ini yakni unsur-unsur sekolah yang terdiri dari input siswa, fasilitas dan proses pembelajaran dan luaran

siswa yang dihasilkan oleh suatu sekolah dinilai berkualitas oleh para aktor pendidikan.

1.7 Kerangka Berpikir

Berdasarkan konsep yang akan digunakan, penelitian ini akan berusaha melihat bagaimana pertarungan wacana dalam implementasi kebijakan zonasi sekolah. Meminjam konsep *Critical Policy Studies* Fischer et al (2015) dan Durnova et al (2016), kuasa dan pengetahuan Foucault (1966), konsep aktor kebijakan dari Knoepfel (2007) dan Howlett, dengan demikian dapat diketahui pertarungan wacana yang terjadi dalam implementasi kebijakan PPDB SMP SMA negeri 2019-2020



1.8 Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti pada topik kebijakan zonasi sekolah menggunakan penelitian kualitatif dalam perspektif kritis. Penelitian kualitatif membahas kasus, konteks dan makna kultural. Memberi penjelasan secara detail pada kasus yang spesifik yang muncul dalam kehidupan sosial

(Neuman, 2013: 167). Dengan demikian penelitian ini melakukan pengumpulan data di lapangan dengan informan yang berpengalaman atau memahami isu yang sedang diteliti.

Penelitian kritis memiliki cara pandang yang berbeda terhadap penelitian interpretif maupun positivis. Merujuk pada Neuman (2014:86) dan (Fischer, 2016 : 2) mengenai penelitian kritis menjelaskan bahwa penelitian kritis memiliki cara pandang khas terhadap fenomena dan tidak bebas nilai. Dalam penelitian kritis peneliti harus menjelaskan posisi nilai secara eksplisit dan hati-hati ketika menjelaskan alasan prosedur yang digunakan. Perbedaan antara penelitian kritis dengan penelitian lainnya yakni pada teknik refleksif yang membuat peneliti harus memeriksa asumsi normatif yang tersaji dalam data, tidak hanya fokus atas solusi dari permasalahan yang diteliti.

Penggunaan cara pandang kritis dalam penelitian ini diperlukan. Karena dalam masyarakat selalu ada perubahan sosial. Perubahan sosial ini menurut Fischer (2016:3) memuat perjuangan kekuasaan dan legitimasi. Sebab masyarakat dipahami sebagai sistem kekuasaan yang didalamnya terdapat perjuangan sosial politik yang memuat perubahan dari waktu ke waktu. Penelitian kritis digunakan dalam memandang implementasi PPDB karena peneliti memandang bahwa PPDB zonasi tidak hanya sekedar menghilangkan sekolah favorit, tetapi lebih dalam dari itu yakni PPDB seharusnya memberi peluang yang sama kepada semua kelompok untuk mengakses sekolah negeri.

Memberikan penyadaran kepada implementor kebijakan pendidikan baik di tingkat provinsi dan kota bahwa menghilangkan wacana sekolah favorit hanya dengan PPDB zonasi merupakan tindakan yang tidak esensial. Sebab dalam implementasinya. PPDB zonasi tidak menyelesaikan akar masalah penyebab kesenjangan pendidikan yakni akses pendidikan yang tidak merata, fasilitas dan kualitas yang masih timpang antar sekolah. Maka PPDB harus disertai kebijakan lain untuk meratakan akses dan fasilitas sekolah.

Peneliti memilih metode penelitian kualitatif dalam penelitian ini untuk mengumpulkan informasi dan data lebih mendalam mengenai pandangan para aktor terhadap PPDB, konsep-konsep sekolah berkualitas, pemerataan pendidikan, keadilan akses yang diyakini para aktor sehingga dapat membentuk dan mempengaruhi wacana dalam implementasi PPDB SMP-SMA negeri Surabaya 2019-2020. Sehingga dapat tergambar wacana apa saja yang diajukan para aktor dalam implementasi PPDB di Surabaya, wacana apa yang berhasil mendominasi.

Dalam penelitian ini, peneliti memposisikan diri sebagai warga masyarakat yang memiliki hak untuk mengakses sekolah negeri terlepas apapun status ekonomi sosial. Peneliti hendak melakukan penyadaran dengan mempertanyakan formulasi jalur PPDB berdasarkan pendapat wali murid dan siswa yang menerima manfaat langsung dari PPDB. Demi memperoleh hasil yang lebih objektif terhadap implementasi PPDB peneliti membandingkan wacana yang dibawa para aktor dengan norma yang mengakar di masyarakat dan teori yang selaras.

1.8.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif. Tipe penelitian deskriptif digunakan dalam penelitian ini karena penelitian ini berusaha menggambarkan secara mendalam wacana dalam implementasi kebijakan PPDB SMP-SMA negeri Surabaya tahun 2019-2020. Penelitian deskriptif digunakan bila peneliti memiliki informasi dasar mengenai fenomena sosial dan siap untuk mendeskripsikannya secara mendalam (Neuman, 2014:31). Tipe penelitian deskriptif menurut Taylor et al (2016:162) yakni penelitian yang mengkomunikasikan kekayaan data melalui perkataan lisan dan tertulis dari obyek observasi, informan yang diteliti, maupun kegiatan yang dapat diamati.

Melalui penelitian tipe deskriptif penelitian ini menggambarkan wacana yang ada saat implementasi kebijakan PPDB SMP-SMA negeri di Surabaya. Peneliti menggali sudut pandang masing-masing aktor mengenai implementasi

zonasi sekolah, bentuk wacana yang diperjuangkan serta nilai-nilai sosial yang ada di dalam wacana implementasi kebijakan zonasi sekolah.

1.8.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini di Surabaya, ditentukan secara *purposive* berdasarkan kriteria masifnya demonstrasi menentang zonasi sekolah ada di Surabaya. Sebab di daerah lain tidak semasif di Surabaya, berbagai aktor pendidikan turun ke jalan seperti orangtua, mahasiswa, dan sekolah swasta yang merasa sistem zonasi sekolah berdampak buruk bagi mereka dan massa demonstrasi tersebut menuntut Presiden Jokowi mengganti Menteri Pendidikan Muhadjir Effendi dan menghentikan Sistem Zonasi Sekolah.

Fokus utama penelitian ada pada pemangku kebijakan sistem zonasi sekolah di Surabaya yakni Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur dan Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Sebab penelitian ini membatasi pada kebijakan zonasi sekolah menengah yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya. Selain itu ruang lingkup penelitian ini juga berfokus pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur yang memiliki kewenangan membuat legislasi (peraturan teknis) mengenai sistem zonasi SMA agar bisa dilaksanakan di tingkat provinsi Jawa Timur. Serta aktor non pemerintahan seperti perwakilan siswa dan mahasiswa, perwakilan wali murid, dan perwakilan sekolah swasta di Surabaya.

1.8.3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan beberapa jenis data yakni data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari sumber utama, yakni para informan yang merupakan para aktor kebijakan zonasi sekolah yang sudah ditentukan sebelumnya. Data sekunder diperoleh dari media massa lokal dan nasional mengenai wacana dari para aktor kebijakan zonasi sekolah di Surabaya. Selain itu data sekunder diperoleh

dari buku, jurnal ilmiah, data publikasi pemerintah. Data-data tersebut akan dikumpulkan dengan cara berikut.

1. Observasi: peneliti akan mengamati langsung aktivitas para informan dalam lokasi penelitian. Peneliti akan mengikuti kegiatan yang berhubungan dengan kebijakan sistem zonasi sekolah, seperti rapat kerja membahas perubahan implementasi zonasi sekolah, maupun forum audiensi bila ada, yang mana ada ruang bagi para aktor kebijakan zonasi sekolah berinteraksi.
2. Wawancara mendalam: peneliti akan berkomunikasi dan berinteraksi langsung dengan informan yang memiliki pengalaman terkait kebijakan sistem zonasi sekolah. Peneliti akan membangun obrolan santai saat wawancara sehingga informan tidak keberatan untuk terbuka, kemudian peneliti memohon izin pada para informan untuk merekam dan mencatat data-data yang dibutuhkan dalam penelitian atas jawaban informan, juga peneliti akan melibatkan informan untuk mengkonfirmasi ulang jawabannya apakah benar seperti yang peneliti tafsirkan. Dalam menggali data-data saat wawancara, peneliti menyiapkan beberapa instrumen pertanyaan sebagai acuan untuk wawancara. Data yang akan dikumpulkan berupa gagasan para aktor mengenai implementasi kebijakan zonasi sekolah, bagaimana implementasi yang seharusnya untuk pemerataan pendidikan. Melalui gagasan inilah akan timbul wacana-wacana masing-masing aktor yang diusahakan saat implementasi kebijakan berlangsung.
3. Dokumen kualitatif: dokumen kualitatif ini diperoleh melalui buku atau jurnal ilmiah dengan topik sistem zonasi sekolah atau diskursus, kemudian aturan kebijakan sistem zonasi sekolah, juga pemberitaan media massa mengenai respon para aktor pendidikan saat implementasi zonasi sekolah berlangsung. Dari respon inilah dapat dianalisis gagasan apa saja yang dikeluarkan dalam statement para aktor dan bagaimana proses mereka membentuk wacana di masyarakat saat implementasi zonasi sekolah berlangsung.

1.8.4. Teknik Penentuan Informan

Informan dalam penelitian ini dipilih menggunakan teknik *purposive*, yakni pemilihan berdasarkan kriteria tertentu yang peneliti susun. Sehingga informan yang dipilih dianggap memiliki jawaban yang terpercaya, memiliki data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Kriteria ini memuat peran keterlibatan para informan dalam sistem zonasi sekolah.

Informan penelitian ini adalah:

1. Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur (Staff Cabang Dinas Sidoarjo Wilayah Surabaya)
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur Komisi E Periode 2019-2024 (Deni Wicaksono, S.Sos)
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur Komisi E Periode 2015-2019 (Agatha Retnosari, S.T)
4. Dewan Pembina Komunitas Aliansi Pelajar Surabaya (Seno Arya Bagaskoro)
5. Ketua Musyawarah Kerjasama Kepala Sekolah Swasta Surabaya (Erwin Darmogo)
6. Kepala Bidang SMP Dinas Pendidikan Kota Surabaya (Sudarminto)
7. Staff Kesekretariatan Dinas Pendidikan Kota Surabaya (Pandega)
8. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya Periode Komisi D 2019-2024 (Khusnul Khotimah)
9. Ketua Komunitas Peduli Pendidikan Anak Surabaya (Ermi Berni)
10. Dewan Pendidikan Provinsi Jawa Timur (Isa Anshori)
11. Dewan Pendidikan Kota Surabaya (Ali Yusa)
12. Jurnalis Suara Surabaya (Agung Hari Baskoro, S.I.Kom)

1.8.5. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Teknik pemeriksaan keabsahan data diperlukan dalam penelitian untuk mengetahui derajat kepercayaan penelitian. Agar penelitian ini bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan secara praktis. Pada penelitian ini teknik yang digunakan untuk memeriksa keabsahan data ialah teknik triangulasi data.

Triangulasi dalam penelitian sosial menurut W. Lawrence Neuman (2013:166) observasi penelitian dilakukan dari berbagai perspektif daripada melihat hanya dari satu sudut pandang dengan cara membandingkan data yang satu dengan data yang lainnya. yakni kroscek data dari berbagai representatif aktor yakni pihak sekolah, wali murid sebagai pihak yang terdampak langsung adanya kebijakan zonasi sekolah, dan pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Dengan triangulasi peneliti dapat mengecek ulang temuannya dengan membandingkannya dari berbagai sumber data, metode dan teori. Triangulasi sumber yang dilakukan pada penelitian ini yakni dengan cara:

- a. Membandingkan publikasi media dengan data hasil wawancara mendalam. Peneliti membandingkan antara pemberitaan online dengan hasil wawancara mendalam dengan para aktor kebijakan zonasi sekolah.
- b. Membandingkan data dokumen kebijakan tertulis dengan hasil wawancara mendalam. Peneliti membandingkan antara dokumen kebijakan zonasi sekolah dengan dengan hasil wawancara mendalam dengan para aktor kebijakan zonasi sekolah
- c. Membandingkan data hasil wawancara mendalam dari berbagai narasumber. Dalam penelitian ini peneliti akan membandingkan hasil wawancara mendalam aktor dari pembuat kebijakan maupun aktor di luar pembuat kebijakan, serta aktor yang terdampak langsung kebijakan zonasi sekolah.

1.8.6. Teknik Analisis Data

Dalam studi kritis, peneliti sebagai partisipan aktif dalam proses penelitian. Maka penting untuk memahami kedudukan peneliti dalam penelitian, seperti hierarki kekuasaan, kelas, suku, kewarganegaraan, dan gender. Dalam penelitian ini maka peneliti sadar kedudukan dan minat peneliti berpengaruh pada semua tahapan penelitian. Baik dari pengumpulan dokumen dan informan, pengolahan data, hingga interpretasi data dipengaruhi oleh nilai-nilai peneliti.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif berdasarkan prinsip refleksivitas. Prinsip refleksivitas yakni teknik analisis data bergantung pada nilai dan interpretasi dari peneliti. Dalam penelitian ini teknik refleksif digunakan dalam setiap tahapan penelitian. Menurut Morrow dan Brown (1994: 232) memaparkan bahwa metode penelitian kritis menjadikan refleksi pada aspek metodologi non-empiris. Refleksi berarti melibatkan proses berpikir secara mendalam, dalam rangka meninjau kembali dari sudut pandang informan dan juga kondisi di luar informan seperti nilai dan norma masyarakat yang mempengaruhinya.

Teknik refleksif dalam studi kritis kebijakan sebagaimana yang dipaparkan oleh Fischer et al (2015: 2) bahwa melalui teknik refleksi, studi kritis kebijakan secara refleksi memeriksa dan menyelidiki norma-norma serta nilai-nilai yang terhubung dengan kerangka teori terkait. Analisis refleksi mengevaluasi tindakan-tindakan dalam makna yang lebih luas. Dengan demikian peneliti menganalisis berdasarkan prinsip refleksif-dialektik, yang mana Neuman (2014:116) berpendapat bahwa dalam penelitian kritis sisi subyektif dan obyektifitas digabungkan bersama untuk menyajikan pandangan kombinasi yang tidak ada sebelumnya bila hanya digunakan salah satu saja. Peneliti tidak langsung menganggap bahwa data temuan benar, seperti penelitian interpretif lainnya, namun peneliti memeriksa ulang data temuan ini dengan memeriksa nilai-nilai yang tersembunyi dibalik data-data temuan ini dan keterhubungannya dengan kondisi sosial masyarakat.

Untuk memperoleh pemahaman atas masalah yang diteliti, refleksi dilakukan secara dialektik dengan menemui informan para aktor dan melakukan wawancara langsung untuk memahami secara mendalam sudut pandang masing-masing aktor terhadap implementasi PPDB. Refleksi dilakukan dengan cara bagaimana para aktor menanggapi implementasi PPDB, peran para aktor dalam implementasi PPDB, serta wacana para aktor terhadap zonasi sekolah dan sekolah favorit.

1.8.7. Rincian Data yang Dikumpulkan

Rincian data yang dikumpulkan agar dapat menggambarkan pertarungan wacana yang muncul dalam implementasi kebijakan PPDB SMP SMA negeri Surabaya sebagai berikut:

1. Observasi:

Observasi dilakukan secara nonpartisipatif, yang mana peneliti hadir tanpa berperan dan terlibat secara langsung pada aktivitas yang diamati.

- A. Rapat kerja atau pertemuan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur mengenai pembahasan zonasi sekolah di Surabaya
- B. Rapat kerja, audiensi atau pertemuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur mengenai pembahasan zonasi sekolah di Surabaya
- C. Rapat kerja atau pertemuan Dinas Pendidikan Kota Surabaya mengenai pembahasan zonasi sekolah di Surabaya
- D. Rapat kerja, audiensi atau pertemuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya mengenai pembahasan zonasi sekolah di Surabaya
- E. Peliputan berita mengenai penerapan zonasi SMP dan SMA di Surabaya
- F. Peliputan berita mengenai aksi protes terhadap penerapan zonasi SMP dan SMA di Surabaya

2. Wawancara Mendalam

Pengetahuan dan wacana para aktor:

- A. Pengetahuan para aktor mengenai pemerataan akses dan kualitas pendidikan yang sudah diimplementasikan di Surabaya
- B. Konsep pemerataan akses dan kualitas pendidikan yang ideal bagi para aktor
- C. Pandangan para aktor mengenai penerapan zonasi sekolah SMP dan SMA di Surabaya
- D. Pandangan para aktor mengenai fenomena sekolah favorit - non favorit selama ini
- E. Dampak sekolah favorit terhadap pemerataan akses dan kualitas pendidikan
- F. Pandangan para aktor mengenai kebijakan zonasi sekolah sebagai upaya meratakan kualitas dan akses pendidikan
- G. Zonasi sekolah dapat mempengaruhi pandangan para aktor mengenai sekolah favorit - non favorit

Peran dan kepentingan para aktor:

- A. Intensitas pertemuan para aktor dalam membahas zonasi sekolah SMP dan SMA
- B. Keterlibatan para aktor dalam pembahasan kebijakan zonasi sekolah SMP dan SMA
- C. Dampak penerapan kebijakan zonasi sekolah bagi masing-masing aktor
- D. Upaya para aktor untuk meminimalisir dampak zonasi sekolah dalam rangka mengambil keuntungan dan mencapai kepentingannya

3. Dokumen Tertulis

Dokumen tertulis yang dikumpulkan yakni peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengenai ketentuan penerapan zonasi sekolah, dokumen peraturan Provinsi Jawa Timur mengenai ketentuan penerapan zonasi SMA, dokumen

peraturan Kota Surabaya mengenai ketentuan penerapan zonasi SMA, serta kajian polemik penerapan zonasi sekolah di Jawa Timur

Penelitian dilakukan dengan pengumpulan data baik melalui wawancara mendalam dengan informan, observasi, pengumpulan dokumen kebijakan yang membahas implementasi PPDB di Surabaya, serta pemberitaan media massa secara daring yang memuat bahasan implementasi PPDB secara online.

Tabel 1.8
Pengumpulan Data

No	Jenis data	Rencana	Realisasi	Keterangan
1	Dokumen Audiensi DPRD Jatim PPDB 2020	✓	✓	Data tuntutan APS dalam PPDB diperoleh saat audiensi di DPRD Provinsi Jawa Timur. Data tuntutan ini memuat kajian yang dilakukan APS atas PPDB 2020 dan tuntutan yang diajukan
2	Publikasi media daring tentang zonasi di Surabaya	✓	✓	Publikasi media mengenai penerapan zonasi serta polemiknya dari tahun ke tahun berhasil diperoleh secara daring.
3	Dokumen Audiensi DPRD Surabaya pada PPDB 2020	✓	X	Tidak ada permintaan audiensi pelaksanaan PPDB 2020
4	Dokumen Peraturan Pelaksanaan PPDB SMP-SMA 2020	X	✓	Data pelaksanaan PPDB SMP Surabaya di masa pandemi, diperoleh saat wawancara dengan komisi E DPRD Surabaya. Data pelaksanaan PPDB SMA Surabaya di masa pandemi, diperoleh secara daring.
5	Notulensi Rapat Kerja DPRD dan Dispendik tentang PPDB	✓	✓	Data notulesi rapat tidak berhasil diperoleh sebab rapat dilakukan secara daring
6.	Data komplain siswa mengenai pelaksanaan PPDB 2020	X	✓	Data aduan pelaksanaan PPDB diperoleh dari Aliansi Pelajar Surabaya. Data tersebut meliputi kendala, keluhan, dan kecurangan yang terjadi dalam PPDB SMA di Surabaya pada 2020