

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan bangsa karena berperan dalam membentuk sumber daya manusia yang berkualitas. Pendidikan dasar menjadi fondasi utama dalam pengembangan karakter, pengetahuan, keterampilan, serta kemampuan sosial peserta didik sebagai generasi penerus bangsa. Pemerataan akses pendidikan yang berkualitas merupakan amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga menegaskan bahwa pendidikan harus diselenggarakan secara demokratis, berkeadilan, dan tanpa diskriminasi dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta nilai kemajemukan bangsa. Oleh karena itu, pemerintah terus melakukan berbagai upaya pembaruan kebijakan pendidikan guna menciptakan pemerataan layanan pendidikan di seluruh wilayah Indonesia.

Salah satu kebijakan yang diterapkan pemerintah untuk mewujudkan pemerataan akses pendidikan adalah Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili.

Kebijakan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru. Sistem domisili diterapkan dengan memberikan prioritas kepada calon peserta didik yang bertempat tinggal di sekitar wilayah sekolah. Kebijakan ini bertujuan

untuk memperluas akses pendidikan, mengurangi kesenjangan antara sekolah yang dianggap unggulan dengan sekolah lainnya, serta mendorong pemerataan mutu pendidikan pada setiap jenjang sekolah.

Penerapan sistem domisili diharapkan mampu menciptakan distribusi peserta didik yang lebih merata serta meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap sekolah di lingkungan sekitarnya. Selain itu, kebijakan tersebut diharapkan dapat mengurangi praktik persaingan masuk sekolah favorit yang selama ini menyebabkan ketimpangan jumlah peserta didik antar sekolah. Dalam perspektif kebijakan publik, sistem domisili merupakan bentuk intervensi pemerintah untuk menciptakan keadilan sosial dalam bidang pendidikan melalui pendekatan pemerataan akses layanan pendidikan (Tilaar, 2012).

Namun demikian, implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru berbasis domisili dalam praktiknya masih menghadapi berbagai tantangan. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan tersebut belum sepenuhnya berjalan sesuai tujuan yang diharapkan. Penelitian Agustina (2020) menjelaskan bahwa penerapan sistem zonasi atau domisili masih menghadapi kendala berupa rendahnya pemahaman masyarakat terhadap mekanisme penerimaan peserta didik baru. Penelitian Fauzan (2021) juga menunjukkan adanya praktik manipulasi data domisili melalui perubahan alamat kartu keluarga demi memperoleh akses ke sekolah tertentu. Selain itu, Darmawan (2022) menemukan bahwa ketimpangan mutu dan daya tampung antar sekolah menyebabkan masyarakat masih cenderung memilih sekolah yang dianggap lebih unggul. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tujuan pemerataan pendidikan melalui sistem domisili belum sepenuhnya tercapai secara optimal.

Permasalahan implementasi kebijakan tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kebijakan yang dirumuskan pemerintah dengan realitas pelaksanaan di lapangan. Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor penting, antara lain standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi pelaksana, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta disposisi pelaksana kebijakan. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan SPMB berbasis domisili tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh kesiapan sekolah sebagai pelaksana kebijakan.

Dalam konteks manajemen pendidikan, implementasi kebijakan memerlukan pengelolaan yang terencana, sistematis, dan berkelanjutan. George R. Terry (2014) menjelaskan bahwa fungsi manajemen terdiri atas Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling (POAC). Fungsi perencanaan diperlukan untuk menyusun strategi pelaksanaan kebijakan secara efektif. Fungsi pengorganisasian bertujuan membagi tugas dan tanggung jawab pelaksana kebijakan secara jelas. Selanjutnya, fungsi pelaksanaan dilakukan agar seluruh kegiatan berjalan sesuai prosedur yang telah ditetapkan, sedangkan fungsi pengawasan diperlukan untuk mengevaluasi dan memastikan pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai tujuan. Pendekatan POAC menjadi relevan untuk digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan SPMB berbasis domisili karena berkaitan langsung dengan proses manajerial di lingkungan sekolah.

Berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan di Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan, ditemukan beberapa permasalahan dalam implementasi Sistem Penerimaan Murid Baru berbasis domisili, khususnya di SDN Kutorejo II

dan SDN Kebon Waris I. SDN Kutorejo II merupakan sekolah dasar yang berada di wilayah dengan jumlah penduduk cukup padat sehingga jumlah pendaftar setiap tahun cenderung melebihi kapasitas yang tersedia. Di sisi lain, SDN Kebon Waris I mengalami fluktuasi jumlah peserta didik baru pada setiap tahun ajaran. Selain itu, ditemukan pula adanya praktik penggunaan alamat kerabat maupun perubahan data kartu keluarga untuk memenuhi persyaratan domisili dalam penerimaan murid baru. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemahaman masyarakat terhadap aturan sistem domisili masih belum optimal.

Permasalahan lain yang ditemukan adalah keterbatasan sumber daya manusia dalam melakukan verifikasi administrasi peserta didik serta belum optimalnya sistem digitalisasi layanan penerimaan murid baru. Kondisi tersebut menyebabkan proses verifikasi dokumen administrasi sering mengalami kendala dan membutuhkan waktu yang lebih lama. Selain itu, masih terdapat perbedaan persepsi masyarakat terhadap aturan domisili sehingga menimbulkan berbagai keluhan dalam proses penerimaan murid baru. Situasi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan SPMB berbasis domisili pada tingkat sekolah dasar masih memerlukan pengelolaan yang lebih optimal agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara efektif.

Perbedaan karakteristik antara SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I menjadi menarik untuk dikaji melalui penelitian multisitus. Pendekatan multisitus memungkinkan peneliti memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai implementasi kebijakan SPMB berbasis domisili pada dua sekolah dengan kondisi yang berbeda. Penelitian ini memiliki nilai kebaruan karena mengkaji implementasi kebijakan penerimaan murid berbasis domisili melalui

pendekatan fungsi manajemen POAC pada jenjang sekolah dasar, yang selama ini masih relatif terbatas dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Selain itu, penelitian ini juga memiliki urgensi yang tinggi karena kebijakan penerimaan murid baru merupakan kebijakan pendidikan yang dilaksanakan setiap tahun dan berdampak langsung terhadap pemerataan akses pendidikan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru berbasis domisili di SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan penting untuk dilakukan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai pelaksanaan kebijakan SPMB berbasis domisili, faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan, serta penerapan fungsi manajemen POAC dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian implementasi kebijakan pendidikan, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi bagi sekolah maupun pemerintah daerah dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan Sistem Penerimaan Murid Baru berbasis domisili pada jenjang sekolah dasar.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili pada jenjang sekolah dasar di SDN

Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan?

2. Bagaimana penerapan fungsi manajemen POAC (*Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling*) dalam implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili di SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan?
3. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili di SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili yang dilaksanakan secara operasional di SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan, Kabupaten Pasuruan.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penerapan fungsi manajemen POAC (*Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling*) dalam implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili di SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan.

3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili di SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu manajemen pendidikan, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan pendidikan terkait Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memperkuat kajian mengenai penerapan fungsi manajemen POAC (*Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling*) dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan pada jenjang sekolah dasar.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Sekolah (SDN Kutorejo II dan SDN Kebonwaris I)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan bagi sekolah dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili, khususnya dalam aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan agar pelaksanaan kebijakan berjalan lebih efektif, transparan, dan akuntabel.

b. Bagi Dinas Pendidikan Kabupaten Pasuruan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan bahan

pertimbangan bagi Dinas Pendidikan Kabupaten Pasuruan dalam mengevaluasi implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili pada jenjang sekolah dasar, serta sebagai dasar dalam penyusunan dan pengembangan kebijakan pendidikan yang lebih efektif pada periode selanjutnya.

c. Bagi Peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah dan bahan kajian bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji implementasi kebijakan pendidikan, manajemen sekolah, maupun Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili pada berbagai jenjang pendidikan dan konteks penelitian yang berbeda.

1.5 Definisi Istilah

Untuk memperjelas istilah-istilah kunci yang digunakan dalam penelitian ini, definisi operasionalnya adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan suatu kebijakan atau peraturan yang telah ditetapkan pemerintah ke dalam tindakan nyata untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan mengacu pada pelaksanaan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili di SDN Kutorejo II dan SDN Kebon Waris I Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan.

2. Sistem Domisili

Sistem domisili adalah mekanisme penerimaan murid baru yang

didasarkan pada tempat tinggal calon peserta didik sesuai ketentuan yang berlaku. Sistem ini bertujuan untuk meningkatkan pemerataan akses pendidikan dan mendekatkan lingkungan belajar peserta didik dengan tempat tinggalnya.

3. Manajemen POAC

Manajemen POAC merupakan fungsi manajemen yang terdiri atas *Planning* (Perencanaan), *Organizing* (Pengorganisasian), *Actuating* (Pelaksanaan), dan *Controlling* (Pengawasan). Dalam penelitian ini, POAC digunakan sebagai alat analisis untuk mengkaji proses manajerial dalam implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili di sekolah dasar.

4. Pelaksanaan Sistem Domisili

Pelaksanaan sistem domisili merupakan proses operasional penerapan kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili yang meliputi tahap pendaftaran, verifikasi dokumen, seleksi peserta didik, penetapan hasil penerimaan, dan pengawasan pelaksanaan kebijakan di sekolah.

5. Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor pendukung merupakan berbagai kondisi yang membantu kelancaran implementasi kebijakan Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili, seperti dukungan regulasi, kesiapan sumber

daya manusia, sarana prasarana, dan partisipasi masyarakat. Sementara itu, faktor penghambat merupakan kondisi yang menghambat pelaksanaan kebijakan, seperti rendahnya pemahaman masyarakat, keterbatasan administrasi kependudukan, serta kendala teknis dalam pelaksanaan penerimaan murid baru.

6. SPMB (Sistem Penerimaan Murid Baru)

Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) merupakan proses penerimaan calon murid baru yang dilaksanakan oleh satuan pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, SPMB difokuskan pada pelaksanaan penerimaan murid baru berbasis domisili pada jenjang sekolah dasar negeri.