

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) merupakan salah satu fungsi inti dalam manajemen peserta didik yang berperan strategis dalam menentukan komposisi, karakteristik, dan keberagaman peserta didik di suatu sekolah (Kemendikdasmen, 2025; Nizarman, 2015). Pada tahun ajaran 2025/2026, Sekolah Dasar Negeri (SDN Cempaka Baru 05 Jakarta Pusat) yang berlokasi di wilayah dengan tingkat kepadatan penduduk tinggi mengalami perubahan signifikan dalam sistem PPDB. Sekolah ini, yang sebelumnya menerapkan sistem zonasi berbasis batas administratif kecamatan dan kelurahan (Permendikbud, 2018), beralih ke Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) berbasis domisili yang mengutamakan jarak riil antara tempat tinggal siswa dan lokasi sekolah. Kebijakan baru ini diatur melalui Permendikdasmen Nomor 3 Tahun 2025 dan membawa dinamika baru dalam pengelolaan penerimaan siswa serta interaksi antara sekolah, keluarga, dan komunitas lokal (Kemendikdasmen, 2025). Perubahan dari sistem zonasi ke sistem domisili bukan hanya penyesuaian prosedur administratif, melainkan transformasi mendalam yang menuntut pemanfaatan teknologi verifikasi berbasis GPS dan pemetaan digital.

Sejak implementasi SPMB sistem domisili, SDN Cempaka Baru 05 Jakarta Pusat menghadapi tantangan manajerial yang kompleks. Panitia PPDB dituntut menguasai teknologi verifikasi domisili berbasis GPS dan sistem pemetaan digital, sementara verifikasi data tidak lagi terbatas pada pencocokan dokumen Kartu Keluarga, tetapi memerlukan koordinasi lintas-instansi dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) serta Dinas Pendidikan Jakarta untuk memastikan validasi data yang akurat. Persyaratan output pemetaan digital sebagai salah satu syarat kelulusan seleksi membuat beban kerja panitia meningkat signifikan dibandingkan era zonasi, dan menuntut kepala sekolah serta tim manajemen untuk menjaga kelancaran proses sekaligus kepercayaan publik. Di sisi lain, staf

administrasi memerlukan pelatihan teknis yang memadai untuk mengelola sistem baru ini (Prihanto, 2025).

Respon masyarakat terhadap sistem domisili menunjukkan tingkat pemahaman yang beragam. Sebagian orang tua menyambut positif karena menilai kebijakan ini lebih transparan dan berpotensi mengurangi praktik manipulasi data yang marak pada sistem zonasi (Lestari et al., 2024). Namun, sebagian lainnya khawatir anak mereka dirugikan karena tinggal di area yang jauh dari sekolah berkualitas atau karena munculnya segregasi sosial baru berbasis lokasi geografis dan kemampuan ekonomi. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa sistem zonasi dapat memicu peningkatan harga properti di sekitar sekolah unggulan, sehingga menciptakan segregasi sosial baru berbasis daya beli (Raharjo, 2020). Kekhawatiran muncul bahwa sistem domisili, meskipun berbasis jarak riil yang lebih objektif, berpotensi mereproduksi fenomena serupa jika tidak disertai upaya serius untuk pemerataan kualitas sekolah (Akhyar, 2024; Lestari et al., 2024)

Grand tour yang dilakukan peneliti pada Oktober 2025 menguatkan relevansi SDN Cempaka Baru 05 Jakarta Pusat sebagai lokus penelitian. Observasi awal menunjukkan sekolah ini menjadi salah satu sekolah percontohan implementasi sistem domisili di Jakarta dengan rasio pendaftar tinggi, yakni sekitar tiga pendaftar untuk setiap kursi tersedia. Wawancara informal dengan kepala sekolah mengungkapkan bahwa transisi dari zonasi ke domisili memerlukan persiapan organisasi yang matang, termasuk pelatihan panitia PPDB dalam penggunaan teknologi verifikasi dan koordinasi intensif dengan Dinas Pendidikan. Observasi terhadap sosialisasi kebijakan memperlihatkan ragam respon orang tua, mulai dari apresiasi hingga kekhawatiran atas kompleksitas prosedur. Dokumentasi PPDB sejak era zonasi yang dimiliki sekolah memungkinkan perbandingan sistematis antara implementasi zonasi dan domisili.

Pada tataran nasional, perubahan ini perlu dipahami dalam konteks tantangan pemerataan pendidikan di Indonesia. Ketidakmerataan akses dan mutu pendidikan masih menjadi hambatan utama pencapaian keadilan sosial, terlihat dari disparitas kualitas layanan antara wilayah perkotaan dan

pedesaan, antara sekolah favorit dan non-favorit, serta antara kelompok masyarakat dengan status sosial-ekonomi berbeda. Studi Systematic Literature Review oleh Muchtar et al. (2024) menunjukkan bahwa ketimpangan pendidikan disebabkan keterbatasan infrastruktur, kekurangan guru berkualitas, hambatan sosial-ekonomi, dan implementasi kebijakan yang tidak merata antarwilayah. Riset komparatif Indonesia–Malaysia oleh Supianto (2023) menegaskan tantangan serupa, mulai dari fasilitas dan transportasi hingga keterbatasan SDM dan hambatan sosiokultural. Dalam kerangka ini, sistem domisili dirancang sebagai salah satu mekanisme untuk mengurangi ketimpangan melalui pemanfaatan teknologi verifikasi dan penataan ulang pola akses (Kemendikdasmen, 2025).

Sebelumnya, sistem zonasi diperkenalkan melalui Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018 dengan tujuan mendistribusikan akses pendidikan secara lebih merata, mengurangi dominasi sekolah favorit, serta menurunkan segregasi sosial (Permendikbud, 2018); Hartawan et al., 2023; Mahpudin, 2020). Namun, setelah beberapa tahun implementasi, berbagai penelitian mengungkapkan persoalan serius: manipulasi data domisili melalui penitipan Kartu Keluarga, pemindahan alamat secara tiba-tiba menjelang PPDB, hingga pemalsuan dokumen kependudukan (Lestari et al. 2024). Penelitian Akhyar (2024) juga menunjukkan bahwa keterbatasan pemahaman publik, praktik penipuan, dan penurunan kualitas input siswa menjadi hambatan signifikan dalam pelaksanaan zonasi di tingkat SMA.

Penelitian Prihanto (2025) di Kota Denpasar menemukan bahwa implementasi PPDB dipengaruhi kuat oleh konten kebijakan dan lingkungan implementasi, khususnya keterbatasan kapasitas sekolah dasar dalam menampung antusiasme orang tua serta faktor sosial dan kepatuhan implementor. Center for Indonesian Policy Studies (CIPS, 2025). menegaskan bahwa sistem zonasi dapat membatasi pilihan sekolah dan menghambat hak atas pendidikan berkualitas di daerah dengan distribusi sekolah negeri dan mutu yang belum merata. Judijanto (2025) juga menyoroti peran ketimpangan infrastruktur, kekurangan guru, hambatan sosial-ekonomi, dan kesulitan logistik di wilayah kepulauan sebagai

penghalang utama kesetaraan pendidikan.

Menanggapi berbagai permasalahan tersebut, pemerintah meluncurkan SPMB berbasis domisili pada 2025 (Kemendikdasmen, 2025). Sistem ini menekankan penggunaan jarak riil sebagai dasar seleksi yang diverifikasi melalui GPS dan pemetaan digital, menggantikan ketergantungan pada dokumen kependudukan yang rentan dimanipulasi. Filosofi SPMB 2025 dibangun atas empat pilar: Pendidikan Bermutu untuk Semua, Inklusi Sosial, Integrasi Sosial, dan Kohesivitas Sosial (Kemendikdasmen, 2025). Sistem ini memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam penetapan wilayah penerimaan dan mendorong integrasi data antara Dinas Pendidikan, Dukcapil, dan sekolah untuk memperkuat validitas verifikasi.

Berbagai penelitian tentang PPDB menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi interaksi faktor internal dan eksternal sekolah. Hartawan et al. (2023) yang menggunakan Model Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn menunjukkan bahwa pemahaman konteks kebijakan yang baik belum cukup tanpa komunikasi antarorganisasi yang efektif, disposisi implementer yang mendukung, dan kondisi sosial-ekonomi-politik yang kondusif. Hoerudin (2019) menekankan pentingnya ketersediaan sumber daya (SDM, anggaran, teknologi, fasilitas), komunikasi lintas organisasi, dan dukungan pejabat atasan sebagai penentu efektivitas implementasi PPDB. Dari perspektif keadilan, Muchtar et al. (2024) menegaskan perlunya kebijakan berbasis data yang mengintegrasikan kebutuhan lokal dan solusi kontekstual.

Walaupun sejumlah studi telah mengevaluasi sistem zonasi, masih terdapat celah penelitian terkait implementasi awal SPMB sistem domisili, terutama pada jenjang sekolah dasar. Sistem domisili dengan verifikasi berbasis GPS memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari zonasi dan menuntut kajian tersendiri. Selain itu, belum banyak penelitian yang mengkaji secara mendalam aspek manajerial di tingkat satuan pendidikan, yaitu bagaimana kepala sekolah dan tim manajemen merespon, mengadaptasi, dan mengimplementasikan perubahan kebijakan ini dalam praktik sehari-hari (Center for Indonesian Policy Studies (CIPS), 2025;

Prihanto, 2025). Demikian juga, masih terbatas kajian yang menganalisis secara integratif dimensi keadilan berdasarkan Teori Keadilan John Rawls, faktor-faktor implementasi menurut Model Van Meter & Van Horn, dan proses serta kualitas implementasi dalam kerangka William N. Dunn.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di SDN Cempaka Baru 05 Jakarta Pusat menjadi urgen karena: (1) kebijakan ini baru dan belum banyak dikaji secara empiris di tingkat sekolah dasar; (2) karakteristik sekolah yang berada di wilayah urban padat dengan rasio pendaftar tinggi dan keragaman sosial-ekonomi menjadikannya konteks strategis untuk mengkaji pemerataan akses dan keadilan pendidikan; dan (3) adanya peluang kontribusi teoretis maupun praktis melalui integrasi perspektif keadilan Rawlsian, Model Van Meter & Van Horn, serta kerangka Dunn dalam menganalisis implementasi kebijakan SPMB sistem domisili.

B. Fokus dan Subfokus Penelitian

Penelitian ini berfokus pada analisis implementasi kebijakan SPMB sistem domisili dan dampaknya terhadap pemerataan akses pendidikan di SDN 05 Jakarta dari perspektif manajemen pendidikan. Fokus ini dipilih untuk memberikan pemahaman mendalam tentang bagaimana perubahan kebijakan eksternal (kebijakan nasional) diterjemahkan dan dilaksanakan dalam konteks organisasi sekolah yang spesifik, serta mengidentifikasi faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Secara operasional, penelitian ini akan mengeksplorasi proses implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di tingkat sekolah dasar, dengan penekanan khusus pada aspek manajerial sekolah termasuk kepemimpinan kepala sekolah, kompetensi panitia PPDB, kapasitas organisasi, komunikasi dengan stakeholder, dan adaptasi sistem administrasi. Penelitian ini juga akan menganalisis bagaimana implementasi ini berdampak terhadap pemerataan akses pendidikan bagi berbagai kelompok masyarakat, dengan perhatian khusus pada dimensi keadilan sosial dan kualitas pelayanan pendidikan di tingkat satuan pendidikan.

Berdasarkan fokus penelitian dan grand teori yang digunakan, maka subfokus penelitian ini adalah:

1. Dimensi keadilan dalam pemerataan akses pendidikan

Subfokus ini menganalisis implementasi kebijakan SPMB sistem domisili dari perspektif keadilan menggunakan kerangka Teori Keadilan John Rawls, yang mencakup evaluasi terhadap prinsip equal liberty (kebebasan yang sama), fair equality of opportunity (kesetaraan kesempatan yang adil), difference principle (prinsip perbedaan yang menguntungkan kelompok paling tidak beruntung), dan keadilan prosedural (transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam proses implementasi).

2. Faktor-faktor determinan dalam efektivitas implementasi kebijakan

Subfokus ini mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor struktural dan birokratis yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan menggunakan Model Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn, yang mencakup analisis terhadap standar dan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya (SDM, finansial, teknologi), komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi atau sikap pelaksana, dan kondisi lingkungan sosial-ekonomi-politik yang mempengaruhi implementasi.

3. Proses dan kualitas implementasi kebijakan SPMB sistem domisili

Menganalisis proses implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di SDN 05 Jakarta berdasarkan kerangka implementasi kebijakan William N. Dunn, dengan menekankan pada:

- a. Policy inputs (SDM, anggaran, teknologi, informasi, fasilitas)
- b. Policy process (sosialisasi, koordinasi, pelaksanaan prosedur, monitoring)
- c. Dimensi implementasi (konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, partisipatif, efektivitas, efisiensi)

C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, fokus dan subfokus penelitian yang telah diuraikan, penelitian ini merumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan PPDB sistem domisili berdampak terhadap pemerataan akses pendidikan di SDN Cempaka Baru 05 dalam perspektif keadilan (equal liberty, fair equality of opportunity, difference principle, dan keadilan prosedural)?
2. Faktor-faktor struktural dan birokratis apa saja (standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, kapasitas organisasi, disposisi implementor, serta kondisi lingkungan sosial-ekonomi-politik) yang memengaruhi implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di SDN 05 Jakarta menurut Model Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn?
3. Bagaimanakah proses dan kualitas implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di SDN 05 Jakarta jika dianalisis menggunakan kerangka implementasi kebijakan William N. Dunn, khususnya terkait policy inputs, policy process, serta dimensi konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, partisipatif, efektivitas, dan efisiensi?

D. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Menganalisis implementasi kebijakan SPMB sistem domisili dan dampaknya terhadap pemerataan akses pendidikan di SDN 05 Jakarta dalam perspektif manajemen pendidikan, dengan bertumpu pada dimensi keadilan, faktor-faktor implementasi, dan proses implementasi kebijakan.

2. Tujuan Khusus

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menganalisis bagaimana implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di SDN 05 Jakarta merefleksikan dimensi keadilan menurut John Rawls, meliputi equal liberty, fair equality of opportunity, difference principle, dan keadilan prosedural.

- b. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor struktural dan birokratis (standar kebijakan, sumber daya, komunikasi, kapasitas organisasi, disposisi implementer, dan lingkungan sosial-ekonomi-politik) yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan menggunakan Model Van Meter & Van Horn.
- c. Menganalisis proses dan kualitas implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di SDN 05 Jakarta dengan menggunakan kerangka implementasi kebijakan William N. Dunn, khususnya terkait policy inputs, policy process, serta dimensi konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, partisipatif, efektivitas, dan efisiensi.
- d. Mengeksplorasi dinamika sosial, respon, dan adaptasi para pemangku kepentingan (kepala sekolah, panitia SPMB/PPDB, guru, orang tua, dan masyarakat) terhadap implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di SDN 05 Jakarta.
- e. Merumuskan rekomendasi strategis untuk peningkatan implementasi kebijakan SPMB sistem domisili di tingkat sekolah dasar dalam rangka mewujudkan pemerataan akses pendidikan yang berkeadilan.

E. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori kebijakan pendidikan, khususnya dalam konteks implementasi Sistem Penerimaan Murid Baru (SPMB) di Indonesia. Secara spesifik, penelitian ini akan:

- a. Memberikan kontribusi pada pengembangan kajian kebijakan pendidikan, khususnya terkait implementasi kebijakan SPMB sistem domisili untuk pemerataan akses pendidikan di tingkat sekolah dasar.
- b. Memperkaya literatur tentang implementasi kebijakan publik di sektor pendidikan melalui integrasi tiga grand theory: Teori Keadilan John Rawls, Model Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn, dan kerangka implementasi kebijakan William N. Dunn.

- c. Menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara dimensi keadilan, faktor-faktor implementasi, dan proses implementasi kebijakan di level satuan pendidikan.
- d. Menjadi rujukan konseptual bagi penelitian-penelitian lanjutan yang mengkaji implementasi kebijakan SPMB/PPDB atau kebijakan pemerataan akses pendidikan di konteks dan jenjang yang berbeda.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang terlibat dalam sistem pendidikan:

a. Bagi Kepala Sekolah dan Manajemen Sekolah

- 1) Menjadi gambaran menyeluruh mengenai kekuatan dan kelemahan implementasi SPMB sistem domisili di tingkat sekolah, sehingga dapat digunakan sebagai dasar perbaikan perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring di tahun-tahun berikutnya.
- 2) Memberikan masukan strategis untuk pengelolaan policy inputs (SDM, anggaran, teknologi, informasi, fasilitas) dan policy process (sosialisasi, koordinasi, pelaksanaan prosedur, monitoring) dalam pelaksanaan SPMB di sekolah.
- 3) Menjadi acuan dalam mengembangkan prosedur operasional standar (SOP) dan pola komunikasi yang lebih transparan, akuntabel, dan berkeadilan kepada orang tua dan masyarakat.

b. Bagi Dinas Pendidikan

- 1) Memberikan informasi empiris mengenai faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi SPMB sistem domisili di tingkat sekolah dasar, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan regulasi teknis, pendampingan, dan supervisi.
- 2) Menjadi dasar untuk merancang program peningkatan kapasitas (capacity building) bagi sekolah dan panitia SPMB/PPDB, terutama terkait pemanfaatan teknologi, pengelolaan data domisili, dan pelayanan publik yang berkeadilan.
- 3) Menyediakan model analisis implementasi kebijakan yang dapat

direplikasi untuk mengkaji implementasi SPMB di sekolah-sekolah lain dalam satu wilayah.

c. Bagi Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah

- 1) Memberikan umpan balik lapangan mengenai bagaimana kebijakan SPMB sistem domisili diimplementasikan di sekolah dasar, beserta tantangan dan peluang yang muncul.
- 2) Menjadi bahan pertimbangan dalam penyempurnaan kebijakan nasional SPMB, terutama terkait penguatan dimensi keadilan, pemerataan akses, dan dukungan implementasi di level sekolah.
- 3) Memberikan dasar empiris untuk pengembangan panduan nasional, modul pelatihan, dan perangkat kebijakan turunan yang lebih operasional dan kontekstual bagi daerah dan sekolah.

d. Bagi Peneliti dan Akademisi

- 1) Menjadi referensi bagi peneliti yang berminat mengkaji implementasi kebijakan SPMB/PPDB, pemerataan akses pendidikan, maupun manajemen perubahan kebijakan di satuan pendidikan.
- 2) Menyediakan contoh penerapan desain studi kasus kualitatif dengan penggunaan tiga grand theory sekaligus, serta pemanfaatan perangkat analisis data kualitatif untuk mengelola data implementasi kebijakan.
- 3) Membuka peluang pengembangan studi lanjutan, baik komparatif antarsekolah/daerah maupun penelitian longitudinal untuk melihat dampak jangka panjang SPMB sistem domisili.

e. Bagi Masyarakat dan Orang Tua

- 1) Memberikan informasi yang lebih jelas tentang bagaimana kebijakan SPMB sistem domisili diimplementasikan di sekolah, hak dan kewajiban orang tua, serta implikasinya terhadap akses pendidikan bagi anak.
- 2) Menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap sekolah dan penyelenggara pendidikan melalui penyajian praktik-praktik baik dalam implementasi SPMB yang dapat ditiru dan diperkuat.

- 3) Meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penerimaan peserta didik baru, sehingga mendorong partisipasi dan pengawasan yang konstruktif.

