

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERIMAAN PESERTA DIDIK (PPD) TINGKAT SMA/SMK DI KOTA SEMARANG TAHUN 2012<sup>1</sup>

Oleh: Muhdi dan Sapto Budoyo<sup>2</sup>  
email: muhdi\_sh@yahoo.co.id

## *Abstract*

*This study was conducted for the reason of how the implementation of regional autonomy on education for the student enrollment has been applied in Semarang. Thus, this study is also proposed to find out its advantage and disadvantages. The significance of this study is to give a contribution and suggestion for the implementation of student enrollment policy. It is proposed to give a better consideration in improving student enrollment regulation in high school in Semarang.*

*The result of this study shows that there are some crucial facts found in the content of student enrollment policy. The facts are: (a) the needs which are influenced by student enrollment policy; first, the most influenced need is the need of low economic status. It has been formal recognized legally in mayor decree no. 15.2012 by 20% quota for low economic status in every school. Second, it is needed a detailed proportion in every assessment section in pioneering international standard school (RSBI) which has not been arranged in detail yet. Third, there is inconsistency of the mayor decree no. 15.2012 on appendix 1 about the assessment section on the mean score which should be 7,5. It is found that only 7,3 as the mean score of five main subjects which is applied. Fourth, welfare value applied for educational employee is not truly suitable with the rule of teachers and lecturers No.14,2005. (b) The change is that the process of student enrollment will improve well by using technology as the media to enlarge the student enrollment access. In this case, the student enrollment will run well and open transparently for the people. (c) The application of the policy shows that student enrollment application consists of the city committee as the coordinator and the committee of its application. It is also needed a control for the committee to improve the committee's quality. (d) The participant is the regional government which has worked well as the regulator in solving the problems and shared the need well.*

*On the other hand, there are some findings found in the implementation of student enrollment policy. They are; (a) the authority, the need and the participant's strategy states two points. First, the rule of the first selection about giving additional point on achievement certificate may open the dishonesty if it is not well anticipated by the committee. Second, the quota which is proposed for the low economic status may be used by students as a chance to be easily accepted as the student of pioneering international standard school. (b) the obedience which is explained; first, because of student enrollment*

---

<sup>1</sup> Hasil Penelitian 2012

<sup>2</sup> Dosen FPIPS IKIP PGRI Semarang

*policy which manage about student enrollment makes the committee do the policy transparently. Second, the policy to give the integrated-proportion on the assessment components is needed to reduce dishonesty which will be done by the committee or other participants. Third, there is a significant improvement for the quality of student enrollment in 2012. It is showed by the decrease of people's complaint to committee as the student enrollment coordinator of the implementation/application of student enrollment. Finally, it is suggested that it is still needed some improvement on the regulation which manages about student enrollment in mayor decree to improve the quality of the implementation of student enrollment.*

**Keywords:** *student enrollment, policy, implementation*

### Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh harapan terhadap munculnya gambaran implementasi kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan khususnya dalam hal pelaksanaan atau implementasi PPD yang telah diterapkan di Kota Semarang sehingga dapat ditemukan kekurangan dan kelebihan. Manfaat penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi dan masukan kebijakan dan implementasi kebijakan PPD tingkat SMA/SMK sebagai pertimbangan dalam penyempurnaan regulasi PPD tingkat SMA/SMK di Kota Semarang.

Hasil penelitian memberikan hasil sebagai berikut. Berkaitan dengan isi kebijakan PPD maka diperoleh beberapa hal pokok: a) kepentingan yang dipengaruhi PPD, bahwa *pertama*, kepentingan yang paling banyak dipengaruhi adalah kepentingan kelompok masyarakat miskin dalam warga miskin pada akses pendidikan yang diakui secara legal formal dalam Perwali Nomor 15 Tahun 2012 melalui kuota 20% bagi warga miskin di setiap sekolah; *Kedua*, perlunya pembobotan secara rinci dalam setiap tahapan penilaian di RSBI yang belum secara rinci diatur; *Ketiga*, ketidakkonsistenan peraturan walikota nomor 15 tahun 2012 pada bagian lampiran nomor I mengenai penilaian tahap pertama kaitannya dengan standar rata-rata nilai 5 mapel yang ditetapkan hanya sebesar 7,3 dan bukan 7,5; *Keempat* nilai kemaslahatan (NK) yang juga berlaku bagi tenaga kependidikan jika dipaksakan sebenarnya kurang sesuai dengan UU Guru dan Dosen No 14 Tahun 2005. b) derajat perubahan yang diharapkan, bahwa proses PPD menjadi lebih baik dengan pengadaan teknologi informasi sebagai media memperluas akses PPD sehingga PPD bisa berjalan secara lebih terbuka. c) pelaksanaan program/ kebijakan, bahwa pelaksanaan PPD terdiri dari panitia tingkat kota sebagai koordinator dan panitia tingkat satuan pendidikan selaku pelaksana. Perlunya penambahan peran pengendalian yang juga harus terdapat pada panitia di tingkat satuan pendidikan dalam rangka memperbaiki mutu kerja kepanitian. d) sumber daya yang terlibat, Pemerintah Kota telah melaksanakan fungsinya sebagai regulator dalam rangka menjembatani banyak kepentingan tersebut secara baik.

Berkaitan dengan Implementasi Kebijakan PPD maka dapat dihasilkan beberapa temuan sebagai berikut: a) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, bahwa *Pertama*, ketentuan seleksi tahap satuan yang memberikan point tambahan nilai dari hasil

tes kelayakan piagam kejuaraan (NP) dapat membuka peluang kecurangan jika tidak diantisipasi oleh panitia seleksi; *kedua*, berkaitan dengan kuota yang diperuntukkan bagi warga miskin diperoleh temuan bahwa calon peserta didik memanfaatkan peluang untuk diterima di RSBI me celah kuota ini; b) kepatuhan dan daya tanggap, bahwa *pertama*, dengan adanya Perwali yang mengatur tentang PPD dan mengikat satuan pendidikan, menyebabkan satuan pendidikan sangat berhati-hati dalam melaksanakan proses seleksi PPD karena proses menjadi transparan; *kedua*, kebijakan untuk memberikan bobot secara terintegrasi atas komponen-komponen penilaian menjadi sangat diperlukan untuk mengurangi potensi penyelewengan panitia atau pihak-pihak diluar satuan pendidikan untuk mencoba berbuat tidak jujur; *ketiga*, terdapat peningkatan yang signifikan atas kualitas PPD pada tahun 2012 ini. Hal ini ditandai dari sedikitnya jumlah pengaduan masyarakat atas pelaksanaan PPD yang diterima oleh Panitia Kota sebagai koordinator PPD. Saran yang dapat disampaikan bahwa perlunya perbaikan-perbaikan atas regulasi yang mengatur tentang PPD melalui Peraturan Walikota berdasarkan kajian ataupun temuan sehingga dapat semakin memperbaiki mutu pelaksanaan PPD.

**Kata Kunci:** PPD, kebijakan, implementasi

## A. PENDAHULUAN

PPD merupakan salah satu kebijakan bidang pendidikan yang merupakan bagian dari sejumlah permasalahan bidang pendidikan lainnya di Kota Semarang. Secara umum permasalahan pelaksanaan PPD berdiri sejajar dengan permasalahan Pendidikan Kota Semarang lainnya yang antara lain adalah: (1) Belum optimalnya kemampuan dan kesiapan SDM di lingkungan pendidikan dalam menjalankan kebijakan desentralisasi Pendidikan, mengingat sejak otonomi daerah regulasi Pendidikan bergulir terus dan sering berganti; (2) Kurang optimalnya sekolah untuk mengatur sendiri penyelenggaraan Pendidikan; (3) ranking kelulusan siswa dibanding daerah lain di Jawa Tengah masih tertinggal atau belum memuaskan, padahal berdasar input yang ada lebih baik dari daerah lain di Jawa Tengah; (4) masih rendahnya pemahaman dan pengalaman pengelolaan

keuangan sekolah sesuai regulasi yang ada, khususnya regulasi tentang Pendanaan Pendidikan; (5) masih sedikitnya sekolah yang bertaraf nasional dan internasional, berdasarkan proporsi jumlah sekolah yang ada di Kota Semarang; (6) disparitas kualitas sekolah dan pendidik, antara sekolah di tengah kota dengan di wilayah pinggiran kota; (7) masih rendahnya pemahaman masyarakat berpartisipasi dalam pendanaan Pendidikan; (8) sarana dan prasarana sekolah masih ada yang tidak sesuai dengan kebutuhan sesuai Standar Nasional Pendidikan.

Untuk dapat memberikan gambaran yang jelas tentang implementasi kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan khususnya dalam hal pelaksanaan atau implementasi PPD yang telah diterapkan di Kota Semarang, perlu dikaji tentang pelaksanaan atau implementasi PPD di Kota Semarang sehingga diharapkan dapat menghasilkan

temuan-temuan positif dari penyelenggaraan PPD sekaligus juga dapat menemukan kekurangannya untuk bisa menjadi bahan masukan dalam rangka memperbaiki implementasi PPD pada tahun-tahun berikutnya. Untuk itu pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi PPD di Kota Semarang pada tahun 2012 ini, hal-hal positif apa sajakah yang dapat ditemukan dari implementasi PPD di Kota Semarang tahun 2012, serta hal-hal apa saja yang menjadi kekurangan dari implementasi PPD di Kota Semarang pada tahun 2012 ini.

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kebijakan PPD tingkat SMA/SMK apa saja yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Semarang, dan bagaimanakah implementasi Penerimaan Peserta Didik (PPD) tingkat SMA/SMK yang dijalankan di Kota Semarang sehingga dapat diperoleh gambaran yang utuh mengenai kebijakan dan implementasi PPD tingkat SMA/SMK di Kota Semarang.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat di dunia pendidikan pada umumnya dan manajemen pendidikan pada khususnya sebagai bagian nyata dari tridharma perguruan tinggi utamanya dalam bidang penelitian. Manfaat-manfaat tersebut antara lain adalah memberikan kontribusi dan masukan kebijakan dan implementasi kebijakan PPD tingkat SMA/SMK di Kota Semarang pada khususnya berdasarkan hasil penelitian; sebagai acuan penelitian lebih lanjut dalam upaya meningkatkan pelaksanaan PPD tingkat

SMA/SMK yang akuntabel dan berkualitas; dan secara praktis dapat menjadi pertimbangan dalam penyempurnaan regulasi PPD tingkat SMA/SMK di Kota Semarang.

### **1. Konsep Otonomi Daerah Bidang Pendidikan**

Konsep otonomi daerah bagi Indonesia, sebenarnya bukan sesuatu yang baru dan dikenal setelah reformasi, tetapi sudah dikenal sejak tahun 1974 melalui Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi melahirkan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, dekonsentrasi melahirkan instansi vertikal yang berbentuk kantor wilayah provinsi dan kantor departemen di kabupaten/kota yang menjadi bagian dari departemen pusat.

Di era reformasi otonomi daerah termasuk otonomi daerah bidang pendidikan menjadi isu utama, sehingga lahirlah kebijakan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Melalui undang-undang tersebut pendidikan termasuk yang diotonomikan pada tingkat Kabupaten/Kota. Banyak teori yang dapat menggambarkan atau mendasari otonomi daerah bidang pendidikan.

### **2. Rasional Otonomi Daerah Bidang Pendidikan**

Alasan berlakunya otonomi daerah bidang pendidikan karena

pengelolaan pendidikan yang menganut sistem terpusat (*centralized system*) dianggap banyak sekali kelemahan. Sehingga muncul berbagai tuntutan-tuntutan yang sangat kuat untuk dapat terlibat dalam pengelolaan pendidikan dari berbagai komponen seperti orang tua siswa, masyarakat, swasta dan pemerintah daerah.

Alasan mendasar untuk ikut terlibat dalam pengelolaan pendidikan yang dikemukakan oleh Stinette (1993:10), di samping adanya keinginan orangtua, masyarakat, pihak swasta dan pemerintah daerah juga didasarkan adanya persepsi masyarakat bahwa selama ini sekolah kurang dapat menjawab tantangan dan kebutuhan masyarakat.

Selain alasan tersebut di atas, ada beberapa alasan lain yang dikemukakan oleh beberapa ahli, di antaranya Muta (2000:454) yang menyatakan bahwa alasan atau tujuan otonomi daerah bidang pendidikan, antara lain untuk memberikan pelayanan pendidikan yang lebih fleksibel, memberikan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan pada tingkat sekolah.

Dari beberapa pendapat di atas menggambarkan bahwa alasan perlunya otonomi daerah bidang pendidikan antara lain karena terdapat kelemahan atas dianutnya sistem terpusat pada penyelenggaraan pendidikan sehingga orang tua, masyarakat, swasta dan pemerintah menginginkan terlibat dalam pengelolaan pendidikan, adanya persepsi bahwa sekolah kurang dapat menjawab tantangan dan kebutuhan masyarakat, memberikan pelayanan pendidikan yang lebih fleksibel, memberikan kewenangan

dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan pada sekolah, dan keinginan pemerintah daerah serta lembaga pendidikan agar dapat secara bebas mengelola dan melaksanakan pendidikan sesuai dengan prioritas sesuai ketersediaan dana yang ada tanpa harus bergantung sepenuhnya pada petunjuk teknis yang ditetapkan pemerintah pusat. Sehingga melalui otonomi daerah bidang pendidikan maka keterlibatan masyarakat, sekolah dan pemerintah daerah akan lebih besar dalam mengambil keputusan.

### **3. Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi merupakan suatu proses dan proses implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh tujuan yang ingin dicapai. Oleh sebab itu tujuan kebijakan harus dirumuskan secara akurat sebelum kebijakan dilaksanakan. Gerston (1992:109) menyatakan bahwa implementasi merupakan "*administrative task of transferring policy commitments into practice*". Implementasi merupakan cara atau bentuk perubahan dari keputusan ke dalam aplikasi. Dengan demikian implementasi kebijakan merupakan upaya untuk melaksanakan apa yang telah diputuskan oleh pengambil kebijakan.

Agar implementasi sebuah kebijakan publik dapat berjalan dengan baik Baedhowi (2009:26) menyatakan diperlukan beberapa faktor penting, yaitu: (a) kebijakan publik itu sendiri yang mampu merespon isu dan masalah publik yang sedang berkembang, (b) pengambil keputusan yang mampu merumuskan kebijakan sesuai dengan aspirasi publik,

(c) pelaksana kebijakan di lapangan yang mampu merealisasikan substansi kebijakan yang telah dirumuskan, (d) sasaran kebijakan publik yang mampu merespon dengan baik dan berpartisipasi aktif terhadap kebijakan yang dilaksanakan, (e) waktu pelaksanaan kebijakan yang memadai, serta (f) hasil-hasil yang jelas yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kebijakan tersebut..

#### **4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik**

Sebuah kebijakan publik menurut Nugraha (2003:167-169) dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu: (1) aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, (2) karakteristik dari agen pelaksana (3) kondisi ekonomi, sosial dan politik, (4) kecenderungan (*deposition*) dari pelaksana. Lebih lanjut Nugraha menyatakan bahwa disamping keempat faktor tersebut terdapat pula factor-faktor diluar kebijakan publik yang berpengaruh terhadap implementasi, yaitu: (a) indikator kondisi sosio-ekonomi-teknologi, (b) dukungan publik, (c) sikap dan sumberdaya dari konstituen, (d) dukungan pejabat yang lebih tinggi, (e) komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Implementasi kebijakan sebenarnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan yang dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang

diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implementasi kebijaksanaan publik berkait erat dengan faktor manusianya, dengan pelbagai latar belakang aspek sosial, budaya, dan sebagainya ( Sunggono, 1994:145).

#### **5. Penerimaan Peserta Didik Sebagai Bentuk Implementasi Otda Pendidikan**

Penerimaan Peserta Didik merupakan salah satu bentuk implementasi Otonomi Daerah dalam Bidang Pendidikan meskipun hanya menempati bagian yang sangat kecil dari sistem otonomi pendidikan. Proses PPD diawali dari terbitnya Peraturan Wali Kota untuk daerah Kota atau Peraturan Bupati untuk daerah Kabupaten. Perwali ini menjadi bagian penting dari pedoman pelaksanaan PPD di tingkat sekolah. Proses PPD diawali dari proses Pendaftaran.

Proses pendaftaran diawali dengan pemberitahuan mengenai jadwal penerimaan peserta didik kepada masyarakat melalui sekolah dan media masa, termasuk semua persyaratan yang diperlukan, daya tampung, waktu tempat, petugas dan lain-lain. Pendaftaran dilakukan secara tertulis menggunakan format khusus yang sudah disediakan.

Proses berikutnya adalah seleksi dimana secara prinsip seleksi dilakukan apabila sekolah-sekolah yang jumlah pendaftarannya melebihi daya tampung yang tersedia. Proses berikutnya adalah Pengumuman dan Daftar Ulang.

Pengumuman hasil seleksi harus dilakukan sesuai dengan jadwal dan waktu yang telah ditentukan, supaya tidak menimbulkan keresahan bagi calon

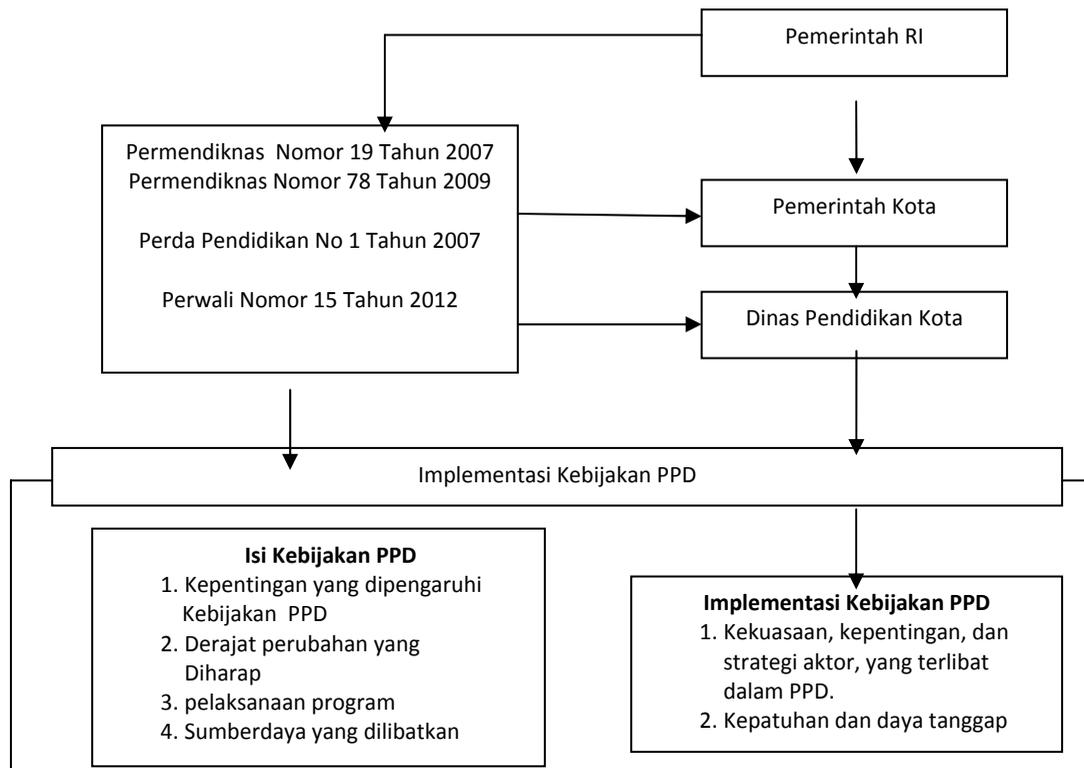
peserta didik yang akan diterima dan yang tidak diterima. Biasanya pengumuman ini diambil oleh petugas pendaftaran sekolah sebelumnya. Bagi calon peserta didik yang diterima diharuskan mendaftar ulang pada sekolah yang menerimanya dalam batas waktu yang telah ditentukan. Sedangkan mereka yang dinyatakan diterima tetapi tidak daftar ulang dalam batas yang ditetapkan, dinyatakan mengundurkan diri. Dalam pedoman bahwa daya tampung setiap kelas pada tingkat Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, dan Sekolah Menengah Atas sebanyak 40 orang peserta didik.

Dalam proses Penerimaan Peserta Didik ini terdapat hal yang paling rawan dalam implementasinya yaitu pada proses seleksi. Seleksi dapat dilakukan dalam beberapa cara, baik melalui penilaian hasil ujian tulis masuk atau rekapitulasi nilai dengan segala komponennya yang semuanya diatur melalui Peraturan Wali Kota.

## 6. Kerangka Pikir Penelitian

Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dengan hasil-hasil kegiatan pemerintah. Oleh karena itu implementasi kebijakan membutuhkan adanya sistem pelaksanaan kebijakan dimana perangkat khusus didesain dengan harapan untuk mencapai tujuan akhir. Pendekatan yang dilakukan adalah mengalisis isi dan implementasinya. Isi Kebijakan mencakup:

- a. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan.
  - b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
  - c. Derajat perubahan yang diinginkan.
  - d. Kedudukan pembuat kebijakan.
  - e. (Siapa) pelaksana program.
  - f. Sumber daya yang dikerahkan.
- Sementara itu konteks implementasinya adalah:
- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
  - b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
  - c. Kepatuhan dan daya tanggap.



## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan ingin mengungkap berbagai gejala dan fenomena yang ada di dalam implementasi kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan, guna menemukan model implementasi kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan yang efektif.

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen utama adalah peneliti sendiri (*human instrument*) atau anggota tim peneliti. Menurut Sugiyono (2009:306) peneliti kualitatif sebagai *human instrument*, berfungsi mendapatkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya. Dalam penelitian kualitatif,

rancangan penelitian masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah memasuki obyek penelitian. Selain itu, dalam memmandang realitas, penelitian kualitatif berasumsi bahwa realitas itu bersifat *holistik*(menyeluruh), dinamis, tidak dapat dipisah-pisahkan kedalam variabel-variabel penelitian.

Sampel sumber data/informan dalam penelitian kualitatif dipilih secara *purposive* dan bersifat *snowball sampling*. Pemilihan informan bersifat bola salju (*snowball*) yaitu informan bertambah terus sampai informasi yang didapat jenuh (*redundancy*).

Dalam penentuan sampel sumber data/informan masih bersifat sementara, dan akan berkembang kemudian setelah peneliti di lapangan. Penentuan informan, dilakukan secara *purposive sample*, sesuai dengan kepentingan dan keperluan dalam menganalisa pengembangan

informasi maupun sumbernya dilakukan dengan prinsip bola salju (*snow ball*) hingga mencapai titik kejenuhan dalam arti sampai kelengkapan dan validitas informasi dirasa cukup untuk kepentingan analisis.

Sampel sumber data/ Informan utama adalah para pembuat kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan, Pimpinan/anggota DPRD Kota Semarang, terutama komisi yang membidangi pendidikan, Pejabat Kota Semarang yang relevan dengan kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan seperti Kepala Dinas Pendidikan Kota Semarang; dan Kepala Sekolah SMA dan SMK di Kota Semarang.

Teknik analisa data dimulai dari proses pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, menarik kesimpulan/verifikasi, dan menguji keabsahan data.

### **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kebijakan PPD tingkat SMA/SMK apa saja yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Semarang, dan bagaimanakah implementasi Penerimaan Peserta Didik (PPD) tingkat SMA/SMK yang dijalankan di Kota Semarang sehingga dapat diperoleh gambaran yang utuh mengenai kebijakan dan implementasi PPD tingkat SMA/SMK di Kota Semarang.

#### **1. Isi Kebijakan PPD**

PPD merupakan salah satu kegiatan yang melibatkan banyak kepentingan. Kepentingan pemerintah dalam rangka memberikan kesempatan yang luas terhadap akses masyarakat

dalam pendidikan yang harus diatur dalam peraturan yang menjamin prinsip-prinsip transparansi, akuntabel, dan keadilan bagi semua tanpa diskriminasi. Pada aspek lainnya kepentingan masyarakat terhadap akses pendidikan yang harus disediakan oleh pemerintah yang menjadi hak dari masyarakat sebagai pengguna kebijakan. Pada bagian yang lain masyarakat luas sebagai pemerhati memiliki kepentingan untuk melihat proses PPD berjalan dengan baik, transparan dan akuntabel.

**Pertama**, dalam kaitan dengan PPD ini kepentingan yang paling banyak dipengaruhi adalah kepentingan kelompok masyarakat miskin dalam akses pendidikan. Secara khusus Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2012 ini memberikan kepastian secara legal formal bagi warga miskin untuk tetap memperoleh akses pendidikan dengan memberikan kepastian kuota bagi RSBI sebesar 20 persen bagi warga miskin. Kebijakan kuota calon peserta didik dari warga miskin menunjukkan niat baik bagi pemerintah Kota Semarang dalam memberikan akses bagi warga miskin untuk mendapatkan akses pendidikan.

Namun demikian, dalam konteks implementasi perlu diantisipasi berkaitan dengan temuan lapangan yang menunjukkan fakta bahwa kuota miskin sebanyak 20 % ini menjadi peluang bagi calon peserta didik yang akan berbuat curang secara sistematis sehingga akan diuntungkan dari kebijakan kuota miskin ini. Artinya tanpa menghalangi hak bagi calon peserta didik dari keluarga miskin untuk memperoleh akses pendidikan, namun diperlukan langkah-langkah antisipatif digunakannya kebijakan yang

sebetulnya berpihak pada warga miskin ini oleh orang yang seharusnya tidak berhak menerima kebijakan ini. Kebijakan kuota 20 % bahkan jika dimungkinkan ditambah lagi prosentasinya ini, harus terus semakin menjadi komitmen pemerintah Kota Semarang dalam memperluas akses pendidikan bagi lapisan masyarakat yang memerlukan dukungan pemerintah kota. Dengan demikian ekspektasi masyarakat miskin untuk mengenyam pendidikan lebih terbuka. Semua hal ini merupakan salah satu cerminan bagaimana deajjat perubahan yang dikehendaki dapat terjadi.

Kuota 20 % warga miskin dari daya tampung pada satu sisi memiliki nilai positif karena memperluas akses bagi warga miskin itu sendiri, namun demikian dalam kebijakan dan implementasi harus juga mempertimbangkan prinsip bahwa kuota 20 % warga miskin harus mensyaratkan bahwa pertimbangan akademis menjadi hal utama. Keterbukaan akses terhadap warga miskin juga harus mempertimbangkan prestasi, sehingga tidak asal warga miskin akan diterima meskipun tidak memiliki prestasi sebagaimana yang dipersyaratkan dalam proses seleksi PPD.

Berdasarkan data yang diperoleh, maka dapat diberikan sejumlah catatan lain berkaitan dengan kepentingan yang dipengaruhi dari kebijakan PPD tersebut.

**Kedua,** Lampiran Nomor I Peraturan Walikota Semarang Nomor 15 Tahun 2012, Mengenai tahap kedua dimana seleksi ini merupakan penilaian potensi bagi calon peserta didik RSBI yang disebutkan mempertimbangkan tes kemampuan Bahasa Inggris, psikotes,

wawancara dan nilai UN SMP tidak dijelaskan aturan pembobotannya secara jelas. Berkaitan dengan temuan ini maka sudah seharusnya diberikan pembobotan yang jelas sehingga akan mengeliminir kecurangan pihak-pihak tertentu dengan modus membuat gap penilaian antar komponen tersebut yang akhirnya dapat mempengaruhi perolehan nilai akhir secara signifikan.

**Ketiga,** Muncul ketidak konsistenan antara peraturan walikota nomor 15 tahun 2012 pada bagian lampiran nomor I mengenai penilaian tahap pertama yang merupakan tahapan administrasi mengenai rata-rata nilai kumulatif 5 mata pelajaran (Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Matematika, IPA dan IPS). Dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 78 Tahun 2009 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan Oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah dalam penyelenggaraan RSBI dan SBI yang mensyaratkan nilai rata-rata adalah 7,5 sedangkan dalam Perwali Nomor 15 Tahun 2012 disebutkan syarat tersebut hanya menjadi 7,3. Atas temuan ini maka yang dapat diberikan catatan bahwa Perwali PPD ini menjadi memiliki nilai lemah karena berbeda dengan regulasi di atasnya yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional. Dalam regulasi berikutnya (Perwali PPD) harus diupayakan tidak ada ketentuan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan hierarki peraturan di atasnya.

**Keempat,** nilai kemaslahatan (NK) yang juga berlaku bagi tenaga kependidikan jika dipaksakan sebenarnya kurang sesuai dengan UU Guru dan Dosen No 14 Tahun 2005 karena yang

seharusnya memperoleh pertimbangan nilai tambahan dalam proses seleksi penerimaan peserta didik adalah anak dari tenaga pendidik, dan bukan tenaga kependidikan.

## **2. Derajat Perubahan yang Diharapkan**

Perwali Nomor 15 Tahun 2012 dimaksudkan sebagai salah satu regulasi yang dibuat oleh pemerintah kota dalam memberikan layanan yang baik dan berkualitas dari PPD. Perwali tentang PPD kota Semarang tahun 2012 menunjukkan perubahan yang signifikan dalam perbaikan penyelenggaraan PPD di kota Semarang. Peraturan Walikota Semarang Nomor 15 Tahun 2012 ini secara objektif harus pula diakui merupakan langkah yang positif dalam mengatur mekanisme seleksi PPD di Kota Semarang untuk memberikan jaminan kepada seluruh warga yang berkepentingan dengan proses PPD ini secara transparan, akuntabel, bertanggung jawab dan menjamin rasa keadilan masyarakat. Sisi transparansi, akuntabel ini tampak dari pemanfaatan teknologi informasi sehingga memberikan kesempatan kepada semua pihak untuk mencermati proses seleksi dari awal sampai akhir. Dalam aspek ini kebijakan legal PPD Kota Semarang melalui Perwali PPD menunjukkan nilai lebihnya karena proses seleksi PPD dilakukan secara transparan, akuntabel, dan menjamin keadilan atas akses warga masyarakat dalam pendidikan. Pemanfaatan teknologi informasi memungkinkan proses seleksi bisa dipantau oleh semua pihak secara *real time*. Dengan demikian masyarakat

mendapatkan hak untuk mengetahui proses PPD sebagai hak publik. Kebijakan PPD yang demikian sangat baik jika mulai dapat dikembangkan pada semua kabupaten/ kota. Semua upaya yang ditempuh oleh pemerintah kota dalam mewujudkan pelaksanaan PPD yang transparan dan akuntabel merupakan salah satu cerminan bagaimana derajat perubahan yang dikehendaki dapat terjadi.

## **3. Pelaksanaan Program/Kebijakan**

Dalam kebijakan PPD sebagaimana tertuang dalam Perwali Nomor 15 Tahun 2012 membagi tugas pelaksanaan kepanitiaan dalam 2 unsur. Pelaksanaan PPD terdiri dari panitia tingkat kota sebagai koordinator dan panitia tingkat satuan pendidikan selaku pelaksana. Oleh karena pembagian yang tegas dari dua unsur implementator kebijakan PPD ini maka dalam hal tertentu memiliki nilai positif dan nilai negatif. Penegasan tugas diantara dua unsur ini berimplikasi pada beberapa hal, antara lain kewenangan unsur panitia pelaksana yang ada pada satuan-satuan pendidikan tidak memiliki kebebasan untuk mengambil kebijakan-kebijakan yang tidak tertuang dalam dalam aturan padahal satuan pendidikan kadang-kadang memerlukannya. Dalam hal lain panitia pelaksana pada satuan pendidikan mutlak hanya menjalankan aturan yang ada tanpa harus mengambil keputusan diluar ketentuan yang ada. Dengan demikian, pola birokratis yang muncul.

Beberapa kritisi dalam kaitannya dengan pelaksanaan program atau kebijakan PPD yang dapat diajukan adalah bahwa Dalam kepanitiaan tingkat

kota sebagai koordinator disebutkan terdapat seksi pengendalian. Seleksi pengendalian dalam regulasi ini seharusnya juga ada dalam susunan kepanitiaan pada tingkat satuan pendidikan sebagai salah satu bagian kepanitiaan yang dalam skala kecil dilingkup satuan pendidikan pelaksana seleksi PPD melakukan pemantauan atas proses PPD sehingga satuan pendidikan tidak saja menjadi pelaksana *an sich* tetapi juga diberikan kesempatan untuk melakukan evaluasi diri atas proses pelaksanaan seleksi dimasing-masing satuan pendidikan. Dapat diberikan catatan bahwa pengendalian merupakan hal yang penting dalam kegiatan PPD dalam rangka untuk masyarakat mengukur efektifitas kinerja. Oleh karenanya untuk membantu panitia pada satuan pendidikan sebagai pelaksana PPD, penting juga keberadaan seksi/bidang pengendalian sebagai alat ukur keberhasilan pelaksanaan PPD ditingkat satuan pendidikan, sekaligus sebagai alat refleksi kinerja panitia.

#### 4. Sumber Daya yang Terlibat

Dalam pelaksanaan PPD ini sumber daya yang terlibat terbagi dua ke dalam 3 unsur. Unsur yang pertama adalah pemerintah kota yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Dinas Pendidikan Kota Semarang berikut satuan-satuan pendidikan di bawahnya. Termasuk dalam unsur ini antara lain adalah para pengambil kebijakan baik eksekutif maupun legislatif perumus, dan satuan-satuan dinas di Dinas Pendidikan Kota Semarang. Unsur yang kedua adalah masyarakat langsung sebagai pengguna langsung dari kebijakan PPD ini, atau

masyarakat yang berkaitan langsung untuk mendapatkan akses pendidikan sebagaimana kebijakan pelaksanaannya yang diatur dalam Perwali Nomor 15 Tahun 2012 ini. Tergolong dalam unsur ini adalah masyarakat yang berkepentingan atau calon peserta didik Unsur yang ketiga adalah masyarakat yang secara tidak langsung berkepentingan terhadap pelaksanaan PPD ini karena bukan sebagai pemanfaat langsung dari kebijakan ini. Yang tergabung dalam unsur ini antara lain adalah pemerhati pendidikan, kelompok LSM-LSM pemerhati pendidikan, media massa, dan masyarakat umum lainnya.

Dalam kerangka ini maka PPD merepresentasikan banyaknya pihak yang terlibat di dalamnya. Dana berkaitan dengan banyaknya kepentingan ini maka Pemerintah Kota telah melaksanakan fungsinya sebagai regulator dalam rangka menjembatani banyak kepentingan tersebut. Dan fungsi regulator ini telah berjalan dengan baik.

#### 1. Implementasi Kebijakan PPD

Analisis hasil dan catatan berkaitan dengan implementasi kebijakan PPD tingkat SMA/SMK di Kota Semarang tahun 2012 berdasarkan kerangka berpikir teori implementasi kebijakan Grindlle.

##### a. **Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.**

Terdapat banyak sekali kepentingan yang terlibat dalam pelaksanaan PPD. Terdapat 3 pemetaan utama dalam hal ini yaitu kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat. Kekuasaan dalam hal berkonotasi pada pertanyaan apakah terdapat

intervensi yang terjadi dalam proses PPD berkaitan dengan diterima dan tidaknya seorang calon peserta didik karena intervensi tersebut. Ataukah tidak terjadi intervensi kekuasaan dalam proses seleksi PPD untuk meloloskan seseorang calon peserta didik tertentu.

Kepentingan, dalam hal ini berkonotasi pada pemahaman bahwa PPD melibatkan banyaknya kepentingan, yaitu kepentingan dari calon peserta didik untuk diterima pada satuan pendidikan yang diinginkan, intervensi kekuasaan untuk menjamin diterimanya seorang calon peserta didik, maupun kepentingan untuk melihat proses PPD berjalan secara transparan, akuntabel dan adil.

Strategi aktor, dalam hal ini dipahami sebagai upaya-upaya apa saja dari pihak-pihak yang berkepentingan untuk meloloskan dan menjamin kepentingannya dapat dipenuhi. Strategi aktor dengan berkaitan pula dengan banyak pihak sesuai dengan keadaan masing-masing pihak tersebut.

Berkaitan dengan hal ini maka dapat disampaikan beberapa kritisi sebagai berikut.

**Pertama**, ketentuan seleksi tahap satuan yang memberikan point tambahan nilai dari hasil tes kelayakan piagam kejuaraan (NP), bagi calon peserta didik yang memiliki prestasi di bidang akademik, olahraga, kesenian, dan bidang ketrampilan membuka peluang bagi upaya pemalsuan dokumen piagam kejuaraan. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam proses PPD semua pihak memiliki kepentingan sehingga menggunakan beberapa cara yang memungkinkan seseorang calon peserta didik dapat diterima dalam seleksi meskipun melalui

cara-cara yang seharusnya tidak diperbolehkan yaitu tindakan pemalsuan dokumen. Oleh karena itu tindakan satuan pendidikan melakukan verifikasi kemampuan atau prestasi sangat diapresiasi untuk mendukung proses seleksi PPD dengan prinsip kehati-hatian. Secara prinsip pengakuan atas prestasi calon peserta didik harus diberikan sehingga kebijakan pemberian nilai tambahan prestasi (NP) kedepan perlu diperhatikan. Secara akademis pemberian nilai tambahan prestasi (NP) akan memacu semangat siswa dalam berprestasi di sekolah.

**Kedua**, berkaitan dengan kuota yang diperuntukkan bagi warga miskin diperoleh temuan bahwa calon peserta didik memanfaatkan peluang untuk diterima di RSBI dengan memanfaatkan celah mengurus KK miskin sebagai salah satu bukti. Dengan demikian dilapangan banyak ditemukan calon peserta didik sebetulnya justru bukan dari keluarga miskin yang sebenarnya. Praktik ini memang bukan menjadi kesalahan satuan pendidikan karena satuan pendidikan tempat calon peserta didik mendaftar hanya melakukan verifikasi dokumen. Namun demikian, beberapa satuan pendidikan melaksanakan juga verifikasi lapangan atau *home visit* untuk membuktikan kebenaran dokumen. Dengan demikian, celah kuota ini membuka peluang bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam beberapa verifikasi yang dilakukan oleh panitia seleksi memang didapati terdapat calon peserta didik yang pada kenyataannya secara faktual bukan dari keluarga miskin. Catatan kritis yang dapat diberikan sebagai penanda pembahasan

dalam bagian ini adalah perlunya tindakan pemasti atau verifikasi secara lengkap calon peserta didik baru untuk dapat diketahui latar belakang hidup dan keluarganya. Memang dalam kasus ini sekolah tidak dapat berbuat banyak selain melakukan verifikasi lapangan bagi calon peserta didik dari masyarakat msikin untuk mengurangi potensi pemanfaatan dari pihak-pihak yang sebetulnya tidak tahu.

### **b. Kepatuhan dan daya tanggap**

Kepatuhan dan daya tanggap memberikan landasan pikir bahwa kepatuhan dan daya tanggap pelaksana kebijakan menjadi penting dalam menunjang keberhasilan PPD yang transparan dan akuntabel.

**Pertama,** dengan adanya Perwali yang mengatur tentang PPD dan mengikat satuan pendidikan, menyebabkan satuan pendidikan sangat berhati-hati dalam melaksanakan proses seleksi PPD karena regulasi PPD dari Perwali yang memungkinkan proses PPD terpantau secara transparan. Sisi positif dari pelaksanaan PPD pada tahun ini menjadikan proses seleksi PPD berjalan baik, tranparan, akuntabel dan penuh kehati-hatian dari pihak satuan pendidikan. Namun begitu sikap berhati-hati ini harus dipahami sebagai salah satu langkah penting untuk memastikan proses seleksi PPD berjalan dengan baik.

**Kedua,** dalam mekanisme seleksi tahap kedua yang antara lain penilaian kemampuan bahasa Inggris, psikotes, wawancara, dan nilai UN SMP dikarenakan tidak ada pembobotan dimungkinkan penaikan nilai tertentu khususnya pada penilaian wawancara.

Wawancara memungkinkan pihak tertentu yang berkepentingan menggunakan kesempatan ini untuk mempengaruhi hasil penilaian dengan memanfaatkan selisih nilai antar komponen pada penilaian tahap ini. Namun pada informan yang lain juga diperoleh infromasi bahwa untuk mengantisipasi penilaian yang tidak *fair* maka ada yang menetapkan masing-masing komponen dalam skala 0-10 dengan batasan minimal pemberian nilai pada masing-masing komponen 7,5 – 8 untuk menghindari gap nilai yang dapat berpengaruh terhadap hasil nilai akhir secara signifikan. Kebijakan untuk memberikan bobot secara terintegrasi atas komponen-komponen penilaian menjadi sangat diperlukan untuk mengurangi potensi penyalahgunaan atau wewenang dari panitia atau pihak-pihak di luar satuan pendidikan untuk mencoba berbuat tidak jujur.

**Ketiga,** secara umum implementasi PPD di Kota Semarang tahun 2012 berjalan secara lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Terdapat peningkatan yang signifikan atas kualitas PPD pada tahun 2012 ini. Hal ini ditandai dari sedikitnya jumlah pengaduan masyarakat atas pelaksanaan PPD yang diterima oleh Panitia Kota sebagai koordinator PPD. Sedikitnya pengaduan yang diterima oleh panitia mengindikasikan 2 hal penting. Yang pertama adalah bahwa sedikitnya laporan aduan dari masyarakat dapat diartikan proses seleksi PPD berjalan tanpa hambatan dan lancar. Akan tetapi bisa juga masyarakat enggan memberikan laporan kecurangan atas proses seleksi yang dilakukan. Namun secara positif

harus pula di sikapi bahwa sedikitnya laporan pengaduan yang masuk merupakan prestasi seluruh kepanitian PPD di Kota Semarang.

## D. SIMPULAN DAN SARAN

### 1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis data dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

- 1) Terdapat sejumlah keunggulan dari regulasi Penerimaan Peserta Didik sebagaimana tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2002 tentang PPD.
- 2) Sejumlah keunggulan tersebut adalah bahwa dengan adanya Perwali Nomor 15 Tahun 2012 maka dimungkinkan pelaksanaan seleksi PPD secara transparan, akuntabel, bertanggung jawab dan memenuhi rasa keadilan masyarakat baik dalam hal akses informasi maupun hak keikutsertaan dalam proses seleksi.
- 3) Kebijakan pemberian kuota 20 persen bagi calon peserta didik dari warga miskin merupakan kebijakan yang baik dalam menunjang pemenuhan atas akses pendidikan meskipun dalam implementasinya harus mempertimbangkan kemampuan akademis sebagai hal utama.
- 4) Terdapat sejumlah kekurangan dalam Perwali PPD tersebut yang harus diperbaiki untuk pengaturan kebijakan PPD tahun yang akan datang. Kekurangan tersebut antara lain keberaan panitia pengendali di tingkat sataun pendidikan pelaksana PPD tidak memberikan kesempatan kepada panitia pelaksana untuk melakukan evaluasi kinerja.
- 5) Ketidakkonsistenan Perwali Nomor 15 tahun 2012 dalam hal penetapan

syarat administrasi calon peserta didik berkaitan dengan nilai rata-rata yang dipersyaratkan yang berbeda dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional nomor 78 Tahun 2009 sebagai payung hukum di atas Perwali.

- 6) Diperlukan pembobotan dalam penilaian tahap ke dua sehingga dapat menguragi potensi tindakan kecurangan dengan modus membuat *gap* penilaian antar komponen yang dapat mempengaruhi hasil akhir penilaian.
- 7) Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2012 telah menjadi pedoman bagi satuan pendidikan untuk melaksanakan proses seleksi PPD dengan semangat kehati-hatian.
- 8) Minimnya jumlah pengaduan masyarakat tentang proses PPD tahun 2012 mengindikasikan pelaksanaan PPD tahun 2012 relatif berjalan baik.
- 9) Dengan menggunakan kerangka pikir penelitian teori implementasi kebijakan Grindle yang mempertimbangkan antara isi kebijakan dan implementasi kebijakan (kepentingan yang dipengaruhi kebijakan, derajat perubahan yang diharapkan, pelaksanaan program, sumber daya yang terlibat- kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor; kepatuhan dan daya tanggap pelaksana kebijakan) maka terdapat sejumlah deviasi atau penyimpangan dari isi kebijakan dengan implementasi kebijakan, mesipun dalam batasan-batasan yang dapat ditoleransi.

### 2. Saran

Setelah menyimpulkan hasil penelitian, peneliti memberikan beberapa saran yang berkaitan dengan penerimaan

peserta didik tingkat SMA/SMK di Kota Semarang, sebagai berikut.

- 1) Perlunya perbaikan-perbaikan atas regulasi yang mengatur tentang PPD melalui Peraturan Walikota berdasarkan kajian ataupun temuan lapangan sehingga dapat semakin memperbaiki mutu peraturan sekaligus dapat menunjang keberhasilan proses seleksi PPD berjalan lebih baik, transparan, akuntabel, dapat dipertanggung-jawabkan dan memenuhi rasa keadilan bagi semua pihak sehingga bisa menjadi model kebijakan PPD di daerah/ kota lain.
- 2) Mengupayakan kebijakan dan implementasi PPD yang benar-benar transparan, akuntabel dan bertanggung jawab dengan mempertimbangkan kepentingan yang lebih besar dan berjalan secara *fair* harus terus dilakukan dalam penentuan kebijakan-kebijakan PPD di tahun yang akan datang.

#### DAFTAR PUSTAKA

Baedhowi. 2009. *Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan. Semarang* : Pelita Insani.

Dewey, J .1964. *Democracy and education: An Introduction to the Philosophy of Education*. New York: Mac Millan.

Gerston, N. 1992. *Public Policymaking in a Democratic Society. A Guide to Civic Engagement*. New York: M.E. Sharp, Inc.

Hamidi. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. Malang: UMM Press.

Lasswell, H.D. dan A., Kaplan. 1970. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.

Lincoln, I.S., dan E.G., Guba. 1985. *Naturalistic Inquiry*. New York: Sage Publication.

Milles, B.M. dan M.A.,Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press. (Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi).

Moleong. L.J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Nasution, S. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarisito.

Nugroho, R. 2008. *Kebijakan Pendidikan yang Unggul*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Peterson, S.A. 2003. *Public Policy*". New York & Basel: Marcel Dekker.

Philip, L. 1997. *Advantages and Disadvantages of School Based Management*.[http://home.Ecn.ab.ca/~ljp/public\\_html/website/expect.html#authrop](http://home.Ecn.ab.ca/~ljp/public_html/website/expect.html#authrop).

Sidi, I.J. 2001, *Menuju Masyarakat Belajar, Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Jakarta : Paramadina dan PT Logos Wacana Ilmu.

Steiner, G.A., Miner, J.B. dan Gray, E.R. 1982. *Management Policy and Strategy*. New York : Macmillan Publishing Co. Inc.

Subarsono, A.G. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Bandung: Alfabeta.

Sunggono, B. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Taylor, T., & T., Powell. 2003. *Analizing Qualitatif Data*. Program

Development & Evaluation, University of Wisconsin. Modul Seri G3658-12. Madison: Extention Publishing Operation, Inc.