



POLICY BRIEF

EFEKTIFITAS BOSDA DALAM MENDUKUNG KEBIJAKAN ZONASI DI PROVINSI RIAU

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah,
Penelitian dan Pengembangan Provinsi Riau

TIM PENYUSUN

**Syartiwidya,
Heryudarini Harahap,
Candra Sari Mutiara,
Karyati, Kori Cahyono,
Heriyanto, Neil Yulia,
Dini Gustiza,
Muhammad Ikhsan,
Vivin Seygita , Afriani**

RINGKASAN EKSEKUTIF

Peningkatan akses pendidikan ditunjukkan dengan meningkatnya partisipasi penduduk usia sekolah yang mendapat Pendidikan. Salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkannya adalah melalui kebijakan sistem zonasi. Namun sistem zonasi yang dijalankan tanpa mempertimbangkan peran serta pemerintah daerah dalam hal keuangan melalui dana BOSDA akan menimbulkan permasalahan lain dari sistem zonasi yang mempunyai kelemahan yaitu terkait alokasi penerimaan siswa. Hal ini berdampak pada kurangnya daya tampung SMA/SMK pada zona tertentu, sehingga meningkatnya anak putus sekolah. Kajian ini dilakukan pada daerah yang menerapkan sistem zonasi, yaitu Kota Pekanbaru, Kabupaten Kampar dan Kabupaten Bengkalis. Rekomendasi dari kajian adalah Perlu dilakukan Revisi Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau No. Kpts.26/2023 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Daerah, Penambahan USK dan RKB, Formulasi dukungan BOSDA bagi siswa tidak mampu, sosialisasi kepada orang tua tentang sistem zonasi dan perbaikan peraturan penerimaan siswa.

PENDAHULUAN

Perluasan akses dan peningkatan mutu pendidikan merupakan salah satu tuntutan masyarakat untuk layanan di bidang pendidikan. Pemerintah berupaya untuk memberikan pendidikan kepada seluruh warga Negara melalui pemerataan akses pendidikan. Dengan adanya pemerataan akses pendidikan akan membuat warga negara Indonesia memiliki kecakapan hidup (*life skills*) sehingga mendorong tegaknya pembangunan manusia seutuhnya serta masyarakat madani dan modern yang dijiwai nilai-nilai Pancasila, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Keberhasilan meningkatkan akses pendidikan berdampak positif terhadap kualitas SDM dan pertumbuhan ekonomi.

Peningkatan akses pendidikan ditunjukkan dengan meningkatnya partisipasi penduduk usia sekolah yang mendapat pendidikan. Penuntasan akses pendidikan merupakan prioritas pembangunan pendidikan di Indonesia. Akses pendidikan di wilayah juga menunjukkan ketimpangan yang mana akses pendidikan di perkotaan lebih tinggi daripada di perdesaan. Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan diantaranya ditunjukkan oleh indikator angka partisipasi kasar (APK) dan angka partisipasi murni (APM) pada masing-masing jenjang pendidikan.

APK dan APM Provinsi Riau untuk tingkat SMA/SMK/MA/Sederajat pada tahun 2020 adalah 84,17 dan APM adalah 64,01% (BPS, 2021).

Mengingat urgensi dari pemerataan akses dan pemerataan mutu pendidikan, maka Pemerintah menjalankan kebijakan zonasi pendidikan. Implementasi kebijakan zonasi pendidikan merupakan terobosan lain dalam menjabarkan upaya Pemerintah melakukan pemerataan akses dan mutu pendidikan. Zonasi adalah pembagian atau pemecahan suatu area menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan. Sistem zonasi dalam pendidikan merupakan landasan pokok penataan reformasi sekolah secara keseluruhan.

Salah satu instrument dalam keberhasilan sistem zonasi melalui penyaluran dana BOSDA berasal dari anggaran dari APBD Provinsi dan dana BOS yang berasal dari anggaran APDN. Dana BOSDA yang merupakan Program Bantuan Operasional Sekolah, atau BOS, menyediakan dukungan anggaran untuk biaya operasional sekolah. Bantuan untuk sekolah diberikan dengan basis per-siswa. Dengan formula alokasi per-siswa, BOS tidak memperhitungkan perbedaan biaya operasional karena variasi besar dan lokasi sekolah.

POLICY BRIEF

Sekolah-sekolah di daerah terpencil, yang melayani warga miskin, sering membutuhkan sumber dana tambahan meskipun mereka memiliki siswa yang lebih sedikit dibanding sekolah di perkotaan

Beberapa pemerintah daerah berusaha menutupi kekurangan antara dana BOS yang diterima sekolah dan kebutuhan operasional actual, dengan memberikan bantuan operasional sekolah daerah atau BOSDA. Namun, mengalokasikan BOSDA menggunakan formula per-siswa tidak memperhitungkan perbedaan biaya operasional sekolah, karena perbedaan antara penduduk yang dilayani dan lokasi mereka. Sekolah-sekolah di daerah terpencil yang melayani warga miskin membutuhkan dana tambahan untuk menyediakan layanan pendidikan yang sama dengan sekolah di daerah yang lebih sejahtera.

Salah satu kelemahan sistem zonasi adalah daya tampung SMA/SMK pada daerah tertentu lebih sedikit dibanding daerah lainnya atau karena ketidakseimbangan antara jumlah murid dengan jumlah sekolah yang ada, dimana ketersediaan fasilitas pendidikan sekolah tingkat SLTA tidak proporsional dengan potensi jumlah siswa yang tersedia. Berdasarkan hal tersebut, rekomendasi kebijakan diperlukan untuk menjawab persoalan efektivitas BOSDA dalam mendukung kebijakan zonasi di Provinsi Riau.

DISKRIPSI MASALAH

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Bank Dunia mengembangkan program rintisan untuk memperkuat upaya-upaya pemerintah daerah mengembangkan BOSDA. Program pengembangan BOSDA, yang dimulai pada tahun 2010, juga didukung Uni Eropa dan Pemerintah Kerajaan Belanda. Program ini telah mengembangkan formula untuk membantu mengatasi ketidak-setaraan keuangan antar sekolah dengan mengalokasikan:

1. Alokasi dasar untuk semua sekolah terlepas dari jumlah siswa dan lokasi geografis.
2. Alokasi keadilan, untuk mengatasi keterpencilan sekolah, kondisi sekolah dan karakteristik sosial-ekonomi siswa.
3. Alokasi prestasi sekolah, memberikan insentif bagi sekolah-sekolah untuk meningkatkan tingkat pembelajaran.

Program rintisan dilakukan di 18 kabupaten/ kota dan 1 propinsi, dengan hasil yang cukup menjanjikan. Di Kaimana, Papua Barat, alokasi keadilan dan prestasi sekolah telah diterapkan dan meningkatkan distribusi sumber dana ke sekolah-sekolah kecil dan terpencil. Kaimana juga menerapkan perubahan nilai ujian nasional per-tahun sebagai indikator untuk memberikan sumber dana tambahan.

BOSDA dirancang untuk mendorong dan mendukung manajemen berbasis sekolah, melalui penyediaan dana tambahan di tingkat sekolah. Mekanisme alokasi berbasis formula yang lebih efektif merupakan langkah awal yang penting untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja pendidikan pemerintah. Hal ini memiliki potensi guna meningkatkan kualitas pendidikan untuk semua siswa dan mempersempit kesenjangan antar sekolah di seluruh Indonesia.

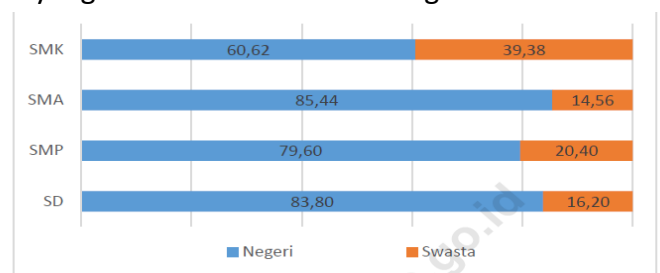
Tabel 1 memperlihatkan perkembangan jumlah sekolah per jenjang pendidikan selama dua tahun terakhir. Di Provinsi Riau, pertumbuhan jumlah sekolah tertinggi terjadi pada jenjang pendidikan SMP (2,40 persen).

Tabel 1. Perkembangan Jumlah Sekolah menurut Jenjang Pendidikan di Provinsi Riau

Jenjang Pendidikan	2018/2019	2019/2020	Pertumbuhan (%)
(1)	(2)	(3)	(4)
SD	3 693	3 727	0,92
SMP	1 168	1 196	2,40
SMA	443	449	1,35
SMK	295	299	1,36

Sumber : Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Peserta didik didominasi oleh peserta didik sekolah negeri daripada swasta. Daya tarik dari sekolah negeri salah satunya adalah biaya sekolah yang lebih rendah karena telah mendapatkan subsidi dari pemerintah. Hal ini terjadi pada semua jenjang pendidikan SD, SMP, dan SMA, bahkan SMK yang jumlah sekolah negerinya lebih sedikit dibanding swasta pun didominasi oleh peserta didik yang bersekolah di sekolah negeri.



Sumber : Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Gambar 1. Persentase Jumlah Peserta Didik Menurut Jenjang Pendidikan dan Status Sekolah

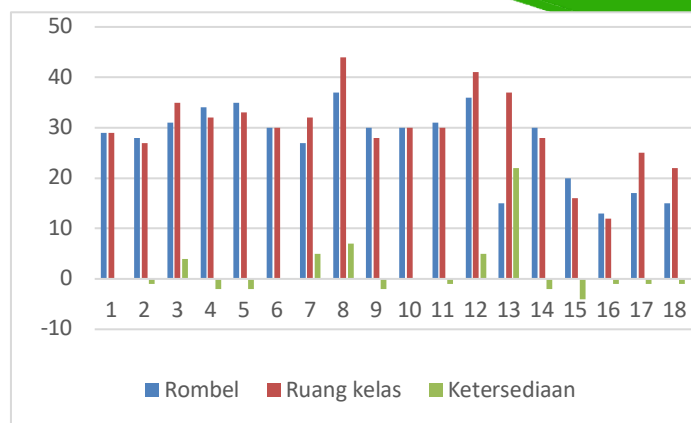
POLICY BRIEF

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 44 Tahun 2019 terkait PPDB, Pemerintah Pusat memberikan fleksibilitas kepada Pemerintah Daerah dalam menentukan alokasi untuk siswa masuk ke Sekolah melalui jalur zonasi, jalur afirmasi, jalur perpindahan orang tua/wali, atau jalur lainnya (dapat berupa jalur prestasi).

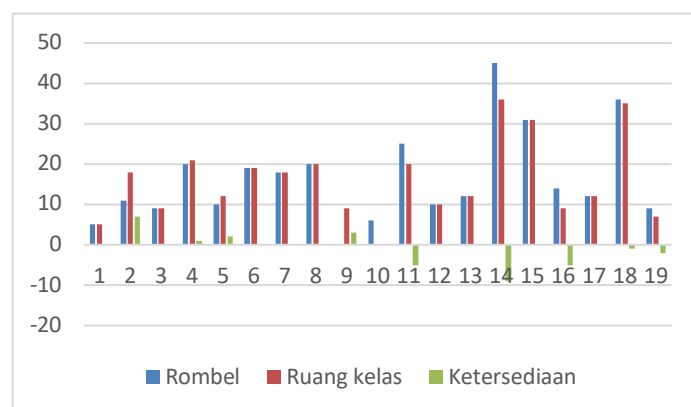
Kajian ini dilakukan melalui analisis data sekunder dan FGD dengan Forum Komite (Forkom) SMA/SMK/SLB Negeri Provinsi Riau,. Hasil FGD menunjukkan bahwa dari jalur zonasi, banyak pendaftar yang tidak diterima karena berdomisili di *blank area* di mana titik koordinat rumah jauh dari sekolah sehingga calon siswa tersebut tidak diterima meskipun memiliki nilai yang bagus. Hasil FGD lainnya ditemukan :

1. Untuk jalur afirmasi, kuota yang diterima sedikit sementara pendaftarnya banyak. Hal ini dikarenakan mudahnya didapatkan Kartu Keterangan Tidak Mampu.
2. Pada jalur prestasi, lebih diprioritaskan kepada yang memiliki prestasi individual, sementara yang berprestasi kelompok tidak terakomodir (contohnya pada olahraga sepakbola).
3. Di jalur pindahan, penerimaan yang dibatasi hanya untuk anak anggota ASN, TNI, dan Polri. Hal ini dirasakan sebagai ketidakadilan oleh masyarakat yang berasal dari berbagai kalangan.
4. Standarisasi nilai yang berbeda pada masing-masing sekolah (Negeri dan Swasta). Misalnya di Sekolah A, siswa yang nilainya 90 sudah keluar sebagai ranking 1, sementara di sekolah B nilai 95 masih ranking 10 (otomatis kalah ranking)

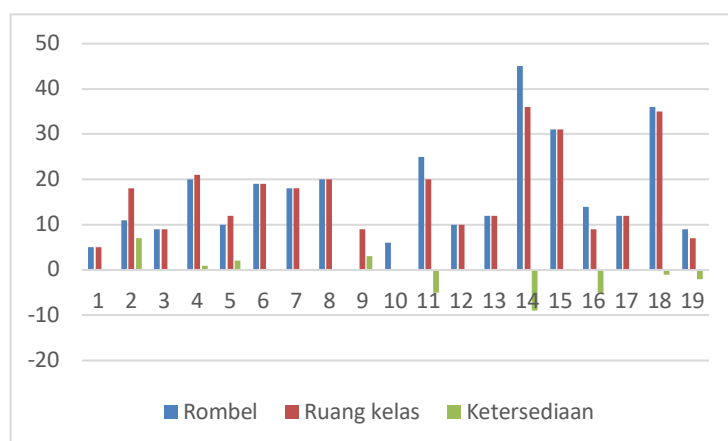
Berdasarkan data rombongan belajar, ruang kelas dan ketersediaan kelas yang diperoleh dari daerah yang telah menjalankan sistem zonasi di Provinsi Riau yaitu Kota Pekanbaru, Kabupaten bengkalis dan Kabupaten Kampar dapat terlihat bahwa masih terdapat SMA yang memiliki ruang kelas yang kurang dibandingkan rombongan belajar. SMA di Pekanbaru yang memiliki ketersediaan ruang kelas kurang yaitu di SMAN 15 Tampan kurang 4 kelas, SMA 4 dan SMA 5 Marpoyan Damai, SMA 14 Bukit Raya dan SMA 9 Limapuluh kota kurang 2 kelas. Namun bertolakbelakang dengan hal tersebut, terdapat SMA yang memiliki ketersediaan ruang kelas banyak namun rombongan belajar sedikit, yaitu SMA 13 Rumbai yang memiliki kelebihan ruang kelas sebanyak 22 kelas.



Gambar 2. Ketersediaan Ruang Kelas SMA/SMK di Kota Pekanbaru



Gambar 3. Ketersediaan Ruang Kelas SMA/SMK di Kabupaten Kampar



Gambar 4. Ketersediaan Ruang Kelas SMA/SMK di Kabupaten Bengkalis

Kabupaten Kampar dan Kabupaten Bengkalis memiliki permasalahan yang sama, yaitu terdapat sekolah yang memiliki ruang kelas kurang dibandingkan rombongan belajar. Di Kabupaten Kampar SMKN 1 Bangkinang kurang 9 kelas, SMKN 1 dan SMAN 5 Tapung kurang 5 kelas, bertolakbelakang dengan hal tersebut terdapat

POLICY BRIEF

juga sekolah yang memiliki ruang kelas lebih banyak dibandingkan rombongan belajar, yaitu pada SMAN 1 Bangkinang lebih 7 kelas. Sedangkan di Kabupaten Bengkalis kekurangan ruang kelas lebih banyak lagi terjadi, yaitu di SMKN 2 Pinggir kurang 20 kelas, SMAN 8 Mandau kurang 12 kelas dan SMKN 2 Mandau kurang 10 kelas. Sekolah yang memiliki kelebihan kelas 3 ruang kelas pada SMAN 3 Rupat dan SMAN 8 Bengkalis.

Kondisi yang menyebabkan permasalahan ini lah yang akhirnya akan menimbulkan permasalahan lainnya, yaitu anak-anak putus sekolah karena daya tampung SMA/SMK disekitar tempat tinggal atau zonasi tidak ada ataupun karena kekurangan biaya untuk masuk ke sekolah swasta yang membutuhkan biaya cukup tinggi. Hal ini menuntut untuk peran pemerintah dalam mengatasinya, antara lain seperti yang telah di jalankan oleh Pemerintah Belanda, yaitu formula untuk membantu mengatasi ketidak-setaraan keuangan antar sekolah dengan mengalokasikan melalui alokasi dasar, alokasi keadilan dan alokasi prestasi sekolah.

Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau No. Kpts.26/2023 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Daerah pada Pasal 4 telah mengatur mengenai Sasaran Penerima dan Penetapan Alokasi. Perhitungan alokasi BOSDA yaitu Satuan Pendidikan Negeri dengan jumlah siswa sampai dengan 200 siswa, maka perhitungan dana BOSDA berdasarkan jumlah pokok per Lembaga, unit cost per siswa, dan Total Alokasi Dana BOSDA masing- masing Satuan Pendidikan Negeri yang jumlah siswanya sampai 200 siswa adalah jumlah dari total kedua alokasi jumlah pokok per lembaga ditambah alokasi jumlah siswa.

Merujuk dari Juknis BOSDA maka permasalahan zonasi karena calon siswa SMA/SMK pada wilayah padat penduduk dan jumlah calon siswa SMA/SMK yang tidak tertampung pada SMA/SMK yang ada pada wilayah zonasi tersebut tidak dapat diselesaikan. Selain permasalahan zonasi lainnya terkait standarisasi nilai yang berbeda pada masing-masing sekolah, juga banyaknya anak usia masuk SMA/SMK yang terdapat pada suatu wilayah. Berdasarkan data BPS prediksi anak jumlah anak yang masuk SMA diperoleh dari penduduk kelompok umur 16-18 tahun dibagi dengan 3 (anak usia 16 tahun). Prediksi jumlah anak masuk SMA yang sesuai dengan jumlah penduduk pada semua kelompok umur di Kota Pekanbaru yaitu 14.266, dan di Kabupaten Kampar sejumlah 12.400 orang. Dilihat dari daya tampung siswa yaitu dari SMA/SMK negeri di kota

Pekanbaru adalah 5.598 orang, artinya 8.668 siswa harus masuk SMA/SMK swasta atau akan putus sekolah. Sedangkan di Kabupaten Kampar, daya tampung siswa di SMA/SMK negeri adalah 2.943 siswa, artinya 9.457 siswa harus masuk SMA/SMK swasta atau akan putus sekolah.

Berdasarkan diskripsi masalah ini dibutuhkan rekomendasi kebijakan yang dapat mengatasi permasalahan yang timbul karena pemberlakuan sistem zonasi. Sehingga angka putus sekolah tidak bertambah dan zonasi yang merupakan salah satu kebijakan tepat untuk pemerataan akses dan mutu pendidikan dapat terlaksana.

REKOMENDASI

1. Perlu dilakukan Revisi Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau No. Kpts.26/2023 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Daerah pada Pasal 4 mengenai Sasaran Penerima dan Penetapan Alokasi
2. Penambahan Unit Sekolah Baru (USB) pada blank zone untuk mengakomodir calon siswa SMA/SMK yang banyak terdapat pada wilayah padat penduduk dengan jumlah calon siswa SMA/SMK yang banyak.
3. Penambahan Ruang Kelas Baru (RKB) untuk wilayah yang daya tampung sekolah masih kurang untuk sekolah-sekolah yang masih memungkinkan untuk ditambah sesuai dengan potensi jumlah siswa disetiap kecamatan
4. Formulasi dukungan BOSDA bagi siswa tidak mampu untuk membayar uang pangkal/uang pembangunan masuk sekolah swasta karena terdampak sistem zonasi.
5. Perlu dilakukan sosialisasi kepada orangtua murid kelas 3 SMP/MTS secara terus menerus tentang pelaksanaan sistem zonasi.
6. Perlu dilakukan perbaikan aturan penerimaan siswa dalam sistem zonasi yaitu:
 - a. Kartu Keluarga (KK) pendaftar harus melekat dengan orang tua kandungnya.
 - b. Daya tampung tiap-tiap sekolah dibuka secara transparan, dengan menggunakan aplikasi

