

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Policy outcome secara umum didefinisikan sebagai hasil dari kegiatan kebijakan yang dilihat dari aspek waktu jangka pendek, menengah dan panjang.¹ *Policy outcome* juga dipahami sebagai konsekuensi nyata yang muncul setelah suatu kebijakan dijalankan dan berinteraksi dengan konteks sosial, politik, serta aktor yang terlibat di dalamnya. Berbeda dengan *policy output* yang merujuk pada produk formal kebijakan seperti regulasi, program, atau keputusan administratif, *policy outcome* menekankan pada perubahan kondisi, perilaku, relasi sosial, persepsi masyarakat atas kebijakan serta bagaimana masyarakat merespons kebijakan tersebut.²

Kebijakan publik pada hakikatnya merupakan pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, yang konsekuensinya seringkali melampaui tujuan normatif yang telah dirumuskan.³ Sementara itu, Stone memandang *policy outcome* sebagai arena politik yang sarat dengan konflik nilai, di mana satu kebijakan dapat secara simultan menghasilkan manfaat bagi sebagian kelompok sekaligus memunculkan resistensi, ketidakpuasan, atau kerugian bagi kelompok lainnya.⁴

¹ Yusuf Garba Manjo. (2019). Public Policy Making Process In Nigeria Sub-National And Sectoral Analysis. *OLAD Publishers*. Hlm 51

² Steven Callander. (2024). The Dynamics of a Policy Outcome: Market Response and Bureaucratic Enforcement of a Policy Change. *American Journal of Political Science*. 68(4). Hlm 1252

³ Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14th ed.). Pearson Education, hlm. 3–5.

⁴ Deborah A. Stone, "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas," *Political Science Quarterly* 104, no. 2 (1989): 281–282.

Dengan demikian, *outcome* kebijakan tidak bersifat tunggal atau linier, melainkan multidimensional, mencakup hasil yang diharapkan, hasil yang diterima sebagai kompromi, serta konsekuensi tidak terduga yang muncul dalam praktik kebijakan publik.⁵

Ketimpangan akses dan kualitas pendidikan masih menjadi persoalan struktural dalam sistem pendidikan di Indonesia.⁶ Perbedaan ketersediaan sarana-prasarana, kualitas tenaga pendidik, serta konsentrasi peserta didik berprestasi pada sekolah-sekolah tertentu telah melahirkan dikotomi antara sekolah favorit dan non-favorit.⁷ Kondisi tersebut menyebabkan sekolah-sekolah dengan reputasi baik cenderung menarik peserta didik dari latar belakang sosial-ekonomi yang lebih menguntungkan, sementara sekolah lainnya menampung kelompok peserta didik dengan sumber daya yang lebih terbatas.⁸

Ketimpangan-ketimpangan tersebut tidak hanya mempengaruhi distribusi peserta didik,⁹ tetapi turut berdampak pada kesenjangan mutu hasil belajar antar sekolah.¹⁰ Sekolah dengan fasilitas yang lebih lengkap dan kualitas guru yang relatif

⁵ Ibid. 15-18

⁶ Daniel, Yohanes Bahari. (2024). Masalah Ketimpangan Pendidikan Indonesia dengan Kajian Struktural Fungsional Robert K. Merton. *Jurnal of Sosial Science Research*. Vol. 4. No. 5 Hlm. 2811

⁷ Candra Wijaya, DKK. (2020). Implementasi Kebijakan Sistem ZOnasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru di Sekolah Menengah Pertama Kabupaten Langkat. *Jurnal Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial*. 12(1) Hlm. 162-177

⁸ Sarah Asson (2024) Rezoning Education Opprtunities; Attendance Zone Boundary Changes and Student Outcomes. *Educational Policy*. Vol. 38(7) hlm. 1563-1607

⁹ Fadli, F. (2025). *Evaluating the effectiveness of zoning-based student admission policy: A qualitative study of junior high school*.

¹⁰ Safitri, D. W., & Istiyono, E. (2022). *The impacts of zoning sistem policies of new student admission on the education quality equalization*.

lebih baik memiliki kapasitas lebih besar dalam menciptakan lingkungan pembelajaran yang efektif,¹¹ sementara sekolah dengan keterbatasan sumber daya menghadapi hambatan struktural yang berlapis, mulai dari rendahnya kualitas input siswa hingga minimnya dukungan sarana pembelajaran.¹²

Kondisi tersebut mendorong pemerintah untuk mengadopsi kebijakan sistem zonasi sebagai dasar dalam pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB).¹³ Kebijakan ini dirancang untuk mendekatkan layanan Pendidikan kepada masyarakat, memperluas akses sekolah negeri bagi siswa berdasarkan domisili, serta mendorong pemerataan kualitas pendidikan dengan mengurangi konsentrasi peserta didik berprestasi pada sekolah tertentu.¹⁴ Langkah ini sejalan dengan prinsip keadilan distributif, di mana negara bertanggung jawab mengalokasikan sumber daya publik secara lebih merata.¹⁵ Melalui kebijakan zonasi, negara berupaya menggeser paradigma penerimaan siswa dari kompetisi berbasis nilai menuju prinsip keadilan akses, sebagaimana dikemukakan Stone bahwa kebijakan publik selalu membawa nilai dan definisi tertentu tentang keadilan sosial.¹⁶

¹¹ Chaniao, S., et al. (2025). *Dynamics and challenges of the zoning-based student admission: A study on student opportunities across regions*. Hlm. 204

¹² Meirinawati, et al. (2023). *Implementation of zoning sistem policy in new student admission as an effort to equalize education in Indonesia*. Hlm. 2108

¹³ Setiawan, S. DKK. (2019). *Zonasi Pendidikan. Membangun Inspirasi tanpa Diskriminasi*. Direktorat Pembinaan SMA, Hlm. 5.

¹⁴ Ibid. Hlm. 6-8.

¹⁵ Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press . Hlm. 124.

¹⁶ Deborah A. Stone, "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas," *Political Science Quarterly* 104, no. 2 (1989): 230–245.

Namun, kebijakan publik tidak hanya dinilai dari tujuan normatif dan desain formalnya, melainkan dari konsekuensi nyata yang ditimbulkan setelah dijalankan. Temuan-temuan empiris dalam kajian kebijakan zonasi menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan sangat ditentukan oleh bagaimana kebijakan tersebut diterjemahkan dalam praktik serta dampak langsung yang dirasakan oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran.¹⁷ Oleh karena itu, kebijakan zonasi tidak hanya menghasilkan *policy output* berupa regulasi, petunjuk teknis dan mekanisme administratif PPDB, tetapi juga melahirkan *policy outcome* yang dirasakan langsung oleh masyarakat. *Outcome* tersebut dapat bersifat positif, seperti meluasnya akses pendidikan bagi kelompok tertentu¹⁸ dan berkurangnya dominasi sekolah favorit, serta semakin dekatnya jarak antara tempat tinggal dan sekolah.¹⁹ Selain itu, kebijakan ini juga mendorong distribusi peserta didik yang lebih merata antar sekolah dan membuka peluang bagi sekolah non unggulan untuk berkembang.²⁰ Namun juga dapat bersifat negatif, seperti meningkatnya persaingan antar orang tua, resistensi masyarakat, praktik manipulasi domisili,²¹ yang berimbas pada pergeseran kepercayaan publik

¹⁷ Saidah, S., DKK. (2025). *Dinamika implementasi kebijakan zonasi pada penerimaan peserta didik baru*. 1089

¹⁸ Fadli, F. (2025). *Evaluating the effectiveness of zoning-based student admission policy: A qualitative study of junior high school*.

¹⁹ Jonson, DKKI. (2025). *Evaluating the implementation of the school zoning policy in primary school admissions: A case study of Mamasa Regency*.

²⁰ Meirinawati, et al. (2023). *Implementation of zoning sistem policy in new student admission as an effort to equalize education in Indonesia*.

²¹ Fadli, F. (2025). *Evaluating the effectiveness of zoning-based student admission policy: A qualitative study of junior high school*.

terhadap institusi pendidikan negeri.²² Dengan demikian, perspektif *policy outcome* menjadi relevan karena kebijakan ini tidak hanya mengatur mekanisme administratif penerimaan siswa, tetapi juga membentuk ulang akses pendidikan, persepsi keadilan, relasi antara negara dan warga, serta pola adaptasi masyarakat terhadap sistem pendidikan yang berlaku.

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa kebijakan zonasi menghasilkan *outcome* yang beragam dan tidak selalu sejalan dengan tujuan awal kebijakan. Di satu sisi, zonasi dinilai mampu membuka peluang akses pendidikan yang lebih inklusif dan mendorong interaksi sosial yang lebih heterogen di lingkungan sekolah. Di sisi lain, kebijakan ini juga memunculkan konsekuensi yang tidak sepenuhnya diantisipasi, seperti bertahannya stigma sekolah unggulan, munculnya strategi adaptif masyarakat untuk menghindari pembatasan zonasi, serta ketegangan sosial akibat keterbatasan daya tampung sekolah negeri. Kondisi ini sejalan dengan pendapat Stone bahwa *policy outcome* bersifat politis dan multidimensional, di mana keberhasilan dan kegagalan seringkali hadir secara simultan karena kebijakan beroperasi dalam arena konflik nilai, kepentingan, dan kelangkaan sumber daya.²³

Sebuah kebijakan tidak hanya menghasilkan dampak yang direncanakan, tetapi juga dapat memunculkan konsekuensi yang tidak sepenuhnya diantisipasi oleh perumus kebijakan.²⁴ *Outcome* kebijakan tidak hanya mencerminkan tercapai atau

²² Mahyani, E. R., et al. (2019). *Public perception of zoning school policy in Surakarta public senior high schools*.

²³ Stone, D. (1989). *Op.*, Cit

²⁴ Dye, T. R. (2013). *Op.*, Cit

tidaknya tujuan formal, tetapi juga mencakup dampak yang diterima, dampak positif yang tidak direncanakan, serta konsekuensi negatif yang muncul sebagai respons sosial terhadap kebijakan.²⁵ Oleh karena itu evaluasi kebijakan harus memperhitungkan berbagai dimensi dampak sosial, ekonomi, dan politik yang muncul sebagai hasil dari implementasi kebijakan publik, karena aspek-aspek inilah yang menentukan bagaimana kebijakan dipersepsikan, diterima, atau ditolak oleh masyarakat.²⁶

Hal tersebut dapat digunakan untuk menganalisis dampak kebijakan zonasi yang salah satunya diterapkan di Kota Padang Panjang. Sebagai kota dengan karakteristik wilayah yang relatif kecil, namun memiliki dinamika sosial dan pendidikan yang khas, Padang Panjang menghadapi tantangan serius dan kompleks dalam pemerataan kualitas sekolah, distribusi peserta didik, serta persepsi keadilan masyarakat terhadap kebijakan PPDB berbasis zonasi. Kebijakan zonasi di kota ini tidak hanya mempengaruhi pola distribusi peserta didik, tetapi juga membentuk relasi antara sekolah, orang tua, pemerintah daerah, dan aktor pendidikan lainnya. Dalam perspektif kebijakan publik, *outcome* kebijakan zonasi di Padang Panjang perlu dipahami sebagai hasil interaksi sosial dan politik antar aktor yang berlangsung secara simultan, di mana kebijakan tidak hanya mengatur, tetapi juga diperdebatkan, dinegosiasikan, dan dimaknai secara beragam oleh masyarakat.

Penelitian tentang kebijakan zonasi telah banyak dilakukan sebelumnya, di antaranya penelitian oleh Fadli Firdaus (2025) *Evaluating the Effectiveness of Zoning-*

²⁵ Stone, D. (1989). Op., Cit

²⁶ Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis* (6th ed.). Routledge. Hlm. 23-25

Based Student Admission Policy,²⁷ Syahril Chaniao dkk. (2025) *Dynamics and Challenges of the Zoning-Based Student Admission*,²⁸

Penelitian-penelitian ini menunjukkan bahwa secara administratif, kebijakan zonasi telah membentuk sistem penerimaan peserta didik yang lebih terstruktur dan berbasis aturan. Namun demikian, berbagai kendala administratif masih menjadi *policy outcome* yang dominan, seperti ketidakkonsistenan aturan antar daerah, lemahnya koordinasi antar instansi, permasalahan teknis sistem PPDB daring, serta keterbatasan data spasial dan demografis yang akurat. Penelitian-penelitian tersebut juga menegaskan bahwa keberhasilan administratif zonasi sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah, kualitas komunikasi kebijakan, serta kesiapan infrastruktur pendukung. *Outcome* positif berupa efisiensi alokasi sumber daya dan penurunan penumpukan siswa di sekolah favorit kerap berjalan beriringan dengan *outcome* negatif berupa kebingungan publik, rendahnya kepercayaan terhadap sistem, dan munculnya praktik manipulatif akibat lemahnya pengawasan administratif.

Selanjutnya penelitian oleh Saidah Syakira dkk. (2025) *Dinamika Implementasi Kebijakan Zonasi pada PPDB*,²⁹ serta Jonson dkk. (2025) *Evaluating the Implementation of the School Zoning Policy in Primary School Admissions*.³⁰ secara bersama-sama menunjukkan bahwa kebijakan zonasi pada PPDB relatif berhasil dalam

²⁷ Fadli Firdaus (2025) *Evaluating the Effectiveness of Zoning-Based Student Admission Policy*

²⁸ Syahril Chaniao dkk. (2025) *Dynamics and Challenges of the Zoning-Based Student Admission*

²⁹ Saidah Syakira dkk. (2025) *Dinamika Implementasi Kebijakan Zonasi pada PPDB*,

³⁰ Jonson dkk. (2025) *Evaluating the Implementation of the School Zoning Policy in Primary School Admissions*

mendekatkan akses siswa ke sekolah, mendistribusikan peserta didik secara lebih merata, serta mengurangi penumpukan di sekolah favorit. Zonasi juga berkontribusi pada peningkatan efisiensi administrasi, keteraturan proses PPDB, dan keterlibatan orang tua karena jarak sekolah yang lebih dekat dengan lingkungan tempat tinggal siswa. Namun, kedua penelitian menegaskan bahwa keberhasilan tersebut masih bersifat parsial karena belum disertai pemerataan kualitas pendidikan secara substantif. Ketimpangan fasilitas sekolah, distribusi guru yang tidak merata, serta keterbatasan infrastruktur di wilayah tertentu menyebabkan siswa yang berada dalam zona sekolah bermutu rendah tetap mengalami ketidakadilan pendidikan. Selain itu, lemahnya sosialisasi, rendahnya literasi digital masyarakat, ketidakkonsistenan pelaksanaan antar daerah, serta kendala teknis sistem PPDB memicu kebingungan publik, resistensi, dan praktik manipulasi domisili. Dengan demikian, kedua studi menyimpulkan bahwa efektivitas kebijakan zonasi sangat ditentukan oleh kapasitas pemerintah daerah, akurasi pembagian zona berbasis data, koordinasi antar lembaga, serta komitmen untuk memperbaiki mutu sekolah secara merata, sehingga tujuan keadilan pendidikan tidak berhenti pada pemerataan akses semata.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Muhammad Nur Chozin (2025) *Public Perception in Evaluation Indonesia's School Zoning Admission Policy*,³¹ Ahmad dkk. (2025) *Strengthening Public Trust Through Zoning Policies in Student Admissions*,³²

³¹ Muhammad Nur Chozin (2025) *Public Perception in Evaluation Indonesia's School Zoning Admission Policy*

³² Ahmad dkk. (2025) *Strengthening Public Trust Through Zoning Policies in Student Admissions*,

Kedua penelitian ini menempatkan persepsi masyarakat sebagai *outcome* kebijakan yang krusial. Temuan-temuan mereka menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat belum memahami tujuan utama zonasi sebagai instrumen pemerataan kualitas pendidikan, melainkan memaknainya sebagai kebijakan yang membatasi pilihan dan menghilangkan kompetisi akademik. Persepsi negatif ini diperkuat oleh minimnya sosialisasi, rendahnya literasi digital orang tua, serta dominannya informasi tidak resmi dari media sosial dan pengalaman personal. Di sisi lain, penelitian juga menemukan bahwa ketika kebijakan zonasi dijalankan secara transparan, disertai pendampingan langsung, publikasi data terbuka, dan komunikasi di berbagai saluran, tingkat penerimaan dan kepercayaan publik cenderung meningkat. Dengan demikian, persepsi publik muncul sebagai *policy outcome* yang tidak hanya dipengaruhi oleh desain kebijakan, tetapi juga oleh cara kebijakan tersebut dikomunikasikan dan dialami oleh masyarakat.

Penelitian tentang *policy outcome* telah dilakukan oleh Ran, Zhang, dan Hao melalui studi *The Policy Outcomes of Low-Carbon City Construction*³³ serta oleh MacAskill dkk. dalam penelitian *Examining Green Affordable Housing Policy Outcomes*.³⁴ Meskipun tidak secara langsung mengkaji kebijakan zonasi pendidikan, kedua penelitian ini memberikan kontribusi konseptual yang penting dalam memahami *policy outcome* sebagai konsekuensi kebijakan publik yang tidak selalu sejalan dengan

³³ Ran, Q., Zhang, J., & Hao, Y. (2020). The *policy outcomes* of low-carbon city construction on urban green development. *Journal of Environmental Management*, 268, 110–121.

³⁴ MacAskill, S., Sahin, O., Stewart, R. A., Roca, E., & Liu, B. (2021). Examining green affordable housing *policy outcomes* in Australia. *Sustainability*, 13(9), 4876.

tujuan normatifnya. Sintesis hasil penelitian menunjukkan bahwa *policy output* tidak secara otomatis menghasilkan *policy outcome* yang diharapkan, karena *outcome* sangat dipengaruhi oleh konteks lokal, kapasitas institusional, dan respons aktor kebijakan. Kerangka ini relevan untuk membaca kebijakan zonasi PPDB sebagai kebijakan publik yang menghasilkan kombinasi *outcome* positif dan negatif secara simultan.

Berdasarkan telaah terhadap penelitian-penelitian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berbasis zonasi di Indonesia masih didominasi oleh pendekatan implementasi kebijakan dan evaluasi administratif. Sebagian besar penelitian menempatkan zonasi sebagai instrumen teknis yang dinilai dari efektivitas sosialisasi, kesiapan sumber daya birokrasi, kepatuhan terhadap regulasi, serta kinerja sistem PPDB daring. Pendekatan ini, meskipun penting, cenderung berhenti pada analisis *bagaimana kebijakan dijalankan*, bukan pada *apa yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut setelah dijalankan* dalam kehidupan sosial masyarakat.

Kajian yang membahas dampak kebijakan zonasi masih cenderung parsial dan terpisah-pisah. Dampak kebijakan seringkali dilihat secara terfragmentasi, misalnya hanya dari sisi akses pendidikan, persepsi masyarakat, atau dampak administratif tertentu, tanpa adanya kerangka analisis yang mampu memetakan keseluruhan hasil kebijakan secara komprehensif. Akibatnya, kebijakan zonasi kerap dipahami secara dikotomi sebagai kebijakan yang berhasil atau gagal, tanpa melihat kompleksitas dampak yang muncul dalam praktik.

Selain itu, meskipun terdapat penelitian yang membahas *policy outcome* dalam perspektif kebijakan publik secara konseptual, kajian tersebut umumnya tidak secara spesifik mengaitkannya dengan kebijakan zonasi pendidikan, apalagi dalam konteks lokal daerah kecil dengan karakteristik sosial dan geografis yang khas. Padahal, sebagaimana ditegaskan dalam literatur kebijakan publik, *policy outcome* sangat dipengaruhi oleh konteks lokal, relasi antar aktor, serta dinamika sosial yang berkembang di masyarakat. Keterbatasan ini menunjukkan adanya celah penelitian dalam memahami ploiinya *outcome* kebijakan zonasi secara kontekstual dan komprehensif, khususnya di tingkat pemerintah daerah.

Kondisi tersebut juga tercermin di Kota Padang Panjang, penerapan kebijakan zonasi di Kota Padang Panjang berlangsung dalam situasi keterbatasan daya tampung sekolah negeri dan tingginya animo masyarakat terhadap sekolah tertentu. Situasi ini tidak hanya berdampak pada akses peserta didik ke sekolah negeri, tetapi juga memunculkan berbagai respons sosial, seperti ketidakpuasan masyarakat, protes orang tua, serta dugaan praktik manipulasi domisili. Namun, fenomena-fenomena tersebut lebih sering diposisikan sebagai persoalan pelaksanaan kebijakan, bukan sebagai bagian dari hasil kebijakan yang perlu dianalisis secara khusus.

Berdasarkan *research gap* tersebut, penelitian ini menghadirkan kebaruan dengan menempatkan *policy outcome* kebijakan PPDB berbasis zonasi sebagai subjek utama penelitian, bukan sekedar konsekuensi turunan dari implementasi kebijakan. Penelitian ini tidak hanya menganalisis apakah kebijakan zonasi telah dilaksanakan

sesuai regulasi, tetapi lebih jauh mengkaji berbagai hasil kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai aktor yang berinteraksi langsung dengan kebijakan tersebut.

Kebaruan penelitian ini juga terletak pada pendekatan analisis yang memadukan perspektif kebijakan publik dengan konteks lokal Kota Padang Panjang. Dengan melihat *policy outcome* sebagai hasil interaksi antara kebijakan, aktor, dan konteks sosial, penelitian ini mampu mengungkap bagaimana kebijakan zonasi menghasilkan kombinasi *outcome* positif dan negatif secara simultan. *Outcome* positif, seperti perluasan akses pendidikan dan upaya pemerataan kesempatan sekolah negeri, dianalisis berdampingan dengan *outcome* negatif, seperti ketimpangan daya tampung, resistensi masyarakat, bertahannya stigma sekolah unggulan, serta adaptasi strategis orang tua terhadap keterbatasan kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut, dengan menggunakan kerangka *policy outcome*, penelitian ini berupaya memetakan secara sistematis berbagai dampak kebijakan zonasi PPDB terhadap akses dan keadilan pendidikan di Kota Padang Panjang. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai bagaimana kebijakan zonasi bekerja dalam praktik, tidak hanya sebagai instrumen pemerataan, tetapi juga sebagai kebijakan publik yang memunculkan berbagai konsekuensi sosial dan institusional.

1.2 Rumusan Masalah

Penerapan kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berbasis zonasi di Kota Padang Panjang menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya menghasilkan perubahan administratif, tetapi juga melahirkan berbagai *policy outcome*

yang bersifat kompleks dan multidimensional. Secara normatif, kebijakan zonasi dirancang untuk mewujudkan pemerataan akses pendidikan dan menghapus dikotomi sekolah favorit dan non-favorit.³⁵ Namun, data empiris di Kota Padang Panjang menunjukkan bahwa *outcome* kebijakan tersebut tidak sepenuhnya berjalan sesuai dengan tujuan ideal kebijakan.

Dari sisi *realized goals*, kebijakan zonasi memang berhasil membuka akses pendidikan yang lebih luas bagi kelompok afirmasi. Hal ini tercermin dari penerapan kuota minimal 15 persen bagi peserta didik dari keluarga tidak mampu dan penyandang disabilitas sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 11 Tahun 2021³⁶ dan Nomor 25 Tahun 2022.³⁷ Kebijakan ini secara nyata memungkinkan siswa dari keluarga miskin untuk mengakses sekolah negeri yang sebelumnya sulit ditembus karena seleksi berbasis nilai akademik.

³⁵ Peraturan Menteri Pendidikan nomor 14 tahun 2022 tentang penerimaan peserta didik baru

³⁶ Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru

³⁷ Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 25 tahun 2022 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru,

Tabel 1.1
Komposisi Jalur Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) SMP di Kota Padang Panjang

Jalur Penerimaan	Alokasi Kuota (Perwako 11/2021 & 25/2022)	Basis Seleksi Utama
Zonasi	Minimal 50% - 70%	Jarak domisili berdasarkan Kartu Keluarga (KK) minimal 1 tahun.
Afirmasi	Minimal 1%	Status ekonomi (keluarga tidak mampu/KIP/PKH) dan penyandang disabilitas.
Perpindahan Tugas Orang Tua	Maksimal 5%	Surat keputusan pindah tugas instansi/lembaga.
Prestasi	Sisa Kuota (10% - 30%)	Nilai rapor dan sertifikat prestasi akademik/non-akademik.

Sumber: Perwako Padang Panjang 2021-2022

Penetapan kuota afirmasi 15% secara nyata telah merobohkan sekat ekonomi yang selama ini menghalangi siswa kurang mampu untuk mengakses sekolah berkualitas. Ini merupakan *Realized Goals* di mana kebijakan berhasil menciptakan inklusivitas sosial, di mana latar belakang ekonomi tidak lagi menjadi penghambat utama dalam distribusi pendidikan di Padang Panjang.³⁸

Meskipun secara regulasi kerangka pemerataan telah ditetapkan, data kuantitatif di lapangan menunjukkan adanya tantangan struktural terkait demografi. Kota Padang Panjang terbagi menjadi dua wilayah zonasi utama untuk jenjang SMP:

1. Zona Padang Panjang Barat (PPB): Mencakup SMP Negeri 1, SMP Negeri 2, dan SMP Negeri 4.

³⁸ Berita Minang.com. Penerimaan Murid Baru SD dan SMP Dimulai di Padang Panjang, Begini syaratnya. Diakses di <https://www.beritaminang.com/berita/10755/penerimaan-murid-baru-sd-dan-smp-dimulai-di-padang-panjang-begini-syaratnya> Pada 23/1/2026 pukul 8.55

2. Zona Padang Panjang Timur (PPT): Mencakup SMP Negeri 3, SMP Negeri 5, dan SMP Negeri 6.³⁹

Tabel 1.2
Disparitas Keterisian Siswa Antar Zona

Satuan Pendidikan	Lokasi Zona	Status Favoritisme Historis	Tren Keterisian/Peminat
SMP Negeri 1	Barat	Sangat Tinggi (Favorit)	Padat/Penuh, menjadi pilihan pertama mayoritas.
SMP Negeri 2	Barat	Rendah	<i>Kekurangan Pendaftar</i> (sangat signifikan).
SMP Negeri 4	Barat	Rendah	<i>Kekurangan Pendaftar</i> (sangat signifikan).
SMP Negeri 3	Timur	Rendah	<i>Kekurangan Pendaftar</i> (sangat signifikan).
SMP Negeri 5	Timur	Sangat Tinggi (Favorit)	Padat/Penuh, menjadi pilihan pertama mayoritas.
SMP Negeri 6	Timur	Sangat Tinggi (Favorit)	Padat/Penuh, menjadi pilihan pertama mayoritas.

Sumber: Diolah peneliti 2026

Data menunjukkan bahwa pada satu titik observasi, SMP Negeri 3 Padang Panjang mencatatkan penurunan jumlah rombongan belajar yang awalnya 7 kelas menjadi 5 kelas dan SMP Negeri 4 tercatat yang awalnya 6 kelas mencapai 4 kelas dalam satu set data pendaftaran, jauh di dari tahun tahun sebelum zonasi diberlakukan.⁶ Pejabat Dinas Pendidikan, Haslinda Mora, dikutip dari laman berita info sumbar mengakui bahwa evaluasi tahun sebelumnya menemukan adanya sekolah yang kekurangan pendaftar, yang memicu perubahan kebijakan pada tahun 2022. Mekanisme pemilihan sekolah

³⁹ Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 25 tahun 2022 tentang petunjuk teknis penerimaan peserta didik baru.

diubah dari maksimal 2 pilihan menjadi 3 pilihan dalam satu zona untuk memaksimalkan distribusi dan mengisi kekosongan di sekolah-sekolah Pinggiran.⁴⁰

Ketimpangan ini mengindikasikan bahwa *realized goal* berupa pemerataan kuantitas fisik belum sepenuhnya tercapai secara organik. Preferensi masyarakat masih sangat kuat mengarah ke sekolah-sekolah di pusat kota (Barat) yang memiliki rekam jejak historis panjang, sementara sekolah di wilayah pengembangan masih berjuang mendapatkan kepercayaan publik meskipun jaraknya lebih dekat bagi sebagian penduduk.

Selain itu, kebijakan zonasi juga menghasilkan *Trade-offs* yang signifikan dalam sistem pendidikan Kota Padang Panjang. Pergeseran kriteria seleksi dari meritokrasi akademik menuju keadilan spasial menyebabkan runtuhnya homogenitas akademik di sekolah-sekolah yang sebelumnya berstatus favorit, khususnya SMP Negeri 1 Padang Panjang. Sekolah ini yang pada masa pra-zonasi menerima siswa dengan nilai akademik tinggi secara selektif, kini dihadapkan pada komposisi siswa yang sangat heterogen.⁴¹ Dampaknya, muncul persepsi ketidakadilan di kalangan orang tua, terutama dari kelompok kelas menengah, yang merasa bahwa prestasi akademik anak tidak lagi menjadi faktor penentu utama dalam akses ke sekolah unggulan. Trade-

⁴⁰ Info Sumbar. Enam SMP Negeri di Padang Panjang Tampung Calon Siswa Lewat Empat Jalur. Diakses di <https://infosumbar.net/berita/berita-kampus/enam-smp-negeri-di-padang-panjang-tampung-calon-siswa-lewat-empat-jalur/> pada 23/1/2025 pukul 09.02 WIB

⁴¹ Padek.jawapos.com. SMPN 1 Padang Panjang, sekolah Favorit bersejarah. Diakses di <https://padek.jawapos.com/laman-guru/2363749885/smpn-1-padangpanjang-sekolah-favorit-bersejarah> pada 23/1/2025 pukul 09.04 WIB

off ini memperlihatkan pertukaran antara eksklusivitas akademik dengan heterogenitas sosial sebagai konsekuensi langsung dari kebijakan zonasi.⁴²

Tabel 1.3
Perbandingan Paradigma Seleksi Masuk SMP Negeri (*Trade-offs*)

Parameter	Era Pra-Zonasi	Era Zonasi (Saat Ini)
Kriteria Utama	Nilai Nasional/NEM (Meritokrasi)	Ujian Jarak (Geografis) Domisili
Karakteristik Siswa	Homogen (Kemampuan Akademik Tinggi)	Heterogen (Campuran berbagai kemampuan)
Persepsi Orang Tua	Sekolah Favorit adalah tujuan utama prestasi	Kecewa karena prestasi anak "tidak dihargai"
Heterogenitas Kelas	Rendah (Dikelompokkan berdasarkan nilai)	Sangat Tinggi (Mixed-ability)

Sumber: Diolah Peneliti 2026

Selain *outcome* yang bersifat *trade-off*, kebijakan zonasi juga melahirkan *Serendipities* atau dampak positif yang tidak sepenuhnya direncanakan. Salah satunya adalah lahirnya kebijakan angkutan pelajar gratis yang melibatkan sedikitnya 44 unit angkutan kota. Kebijakan ini tidak hanya mendukung kepatuhan terhadap zonasi, tetapi juga memberikan dampak ekonomi langsung bagi rumah tangga siswa⁴³ dan meningkatkan pendapatan sopir angkutan.⁴⁴ Di sisi lain, tekanan akibat kekurangan pendaftar mendorong sekolah-sekolah di zona pinggiran untuk berinovasi, seperti SMP Negeri 4 yang mengembangkan pendidikan inklusif berbasis digital dan berhasil

⁴² Afrida Ginting. (2025). Implementasi Kebijakan Zonasi Melalui Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 23 tahun 2021 tentang penerimaan peserta didik baru tahun 2024. Tugas Akhir Universitas Andalas.

⁴³ Info Publik.id. Program akutan public gratis di Padang Panjang disambut antusias Pelajar diakses di <https://infopublik.id/kategori/nusantara/918765/angkot-gratis-di-padang-panjang-disambut-antusias-pelajar> pada 23/1/2025 pukul 09.16 WIB

⁴⁴ Program Angkutan Sekolah Gratis di Padang Panjang Bantu Ekonomi Sopir Angkot diakses di <https://infopublik.id/kategori/nusantara/919513/program-angkutan-sekolah-gratis-di-padang-panjang-bantu-ekonomi-sopir-angkot> pada 23/1/2026 pukul 09.14 WIB

meraih prestasi olahraga tingkat kota, serta SMP Negeri 6 yang ditetapkan sebagai rintisan sekolah unggulan.⁴⁵ *Outcome* ini menunjukkan adanya respons adaptif institusi pendidikan terhadap kebijakan zonasi.

Namun, kebijakan zonasi juga memunculkan *negative unintended consequences* yang serius. Data pengaduan dan temuan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat menunjukkan adanya praktik manipulasi Surat Keterangan Domisili (SKD) dan Kartu Keluarga, dengan lebih dari 20 dokumen terindikasi bermasalah dalam satu periode seleksi di sekolah tertentu.⁴⁶ Praktik ini bahkan melibatkan oknum aparat kewilayahan dan berdampak pada tersingkirnya siswa yang bertempat tinggal di dalam zona sekolah.⁴⁷ Selain itu, sistem PPDB yang bersifat setengah online memicu maladministrasi berupa penumpukan massa, ketidakjelasan informasi kuota, serta menurunnya kepercayaan publik terhadap keadilan prosedural kebijakan.⁴⁸

Munculnya fenomena KK tempel dan manipulasi domisili adalah bentuk *Classic Negative Unintended Consequences*. Data ini menunjukkan adanya respon adaptif masyarakat yang berusaha melompati Batasan regulasi demi mengamankan

⁴⁵ Info Publik.id. Padang Panjang Buka Rintisan Sekolah Unggulan di SMPN 6, Siapkan Generasi Emas Sejak Dini diakses di <https://infopublik.id/kategori/nusantara/923543/padang-panjang-buka-rintisan-sekolah-unggulan-di-smpn-6-siapkan-generasi-emas-sejak-dini> pada 23/01/2026 pukul 09.18 WIB

⁴⁶ Medcom.id Camat di Padang Panjang Timur diduga Bermasalah dalam PPDB. Diakses di https://www.medcom.id/pendidikan/news-pendidikan/Dkq7ZpVN-camat-di-padang-panjang-timur-diduga-bermain-dalam-ppdb#google_vignette pada 23/01/2026 pukul 09.19 WIB

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ombudsman.go.id. Ombudsman Soroti PPDB Sumbar yang belum sepenuhnya daring. Diakses di <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--ombudsman-soroti-ppdb-sumbar-yang-belum-sepenuhnya-daring> Pada 23/01/2026 pukul 09.21 WIB

kepentingan pribadi. Hal ini mengindikasikan bahwa semakin ketat Batasan zonasi dibuat, semakin besar pula tekanan sosial yang melahirkan perilaku menyimpang di tingkat akar rumput.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, kebijakan PPDB berbasis zonasi di Kota Padang Panjang jelas menghasilkan *policy outcome* yang berlapis, mencakup capaian tujuan pemerataan, kompromi kualitas, dampak positif tak terduga, serta konsekuensi negatif yang tidak diantisipasi. Namun demikian, kajian terhadap kebijakan ini masih lebih banyak berfokus pada aspek implementasi, sementara analisis mendalam mengenai *policy outcome* sebagai subjek utama penelitian kebijakan publik masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk mengkaji secara komprehensif *policy outcome* kebijakan PPDB berbasis zonasi di Kota Padang Panjang.

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini dibangun atas asumsi bahwa kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berbasis zonasi di Kota Padang Panjang tidak menghasilkan dampak yang tunggal dan linier, melainkan melahirkan *policy outcome* yang bersifat multidimensional. *Outcome* kebijakan tersebut tidak hanya terbatas pada capaian pemerataan akses pendidikan sebagaimana tujuan normatif kebijakan, tetapi juga mencakup berbagai perubahan sosial, institusional, dan perseptual yang muncul dalam praktik pelaksanaannya di tingkat lokal. *Multidimensionalitas outcome* tersebut dibaca melalui kerangka empat kuadran *policy outcome* Genia Kostka, yang membedakan hasil kebijakan ke dalam

realized goals, Trade-offs, Serendipities, dan Classic Negative Unintended Consequences.

Penelitian ini mengasumsikan bahwa *policy outcome* kebijakan zonasi di Kota Padang Panjang mencerminkan kombinasi antara hasil-hasil positif yang diharapkan, kompromi kebijakan yang harus diterima, serta konsekuensi negatif yang tidak sepenuhnya diantisipasi oleh perumus kebijakan. *Outcome* tersebut terbentuk melalui interaksi yang dinamis antara desain regulasi PPDB, aktor-aktor kebijakan di tingkat daerah, serta konteks sosial lokal yang melingkupinya, termasuk pola preferensi masyarakat, kapasitas birokrasi, dan tekanan publik terhadap sekolah-sekolah tertentu.

Lebih lanjut, penelitian ini berasumsi bahwa ketimpangan demografis antar wilayah, stigma terhadap sekolah unggulan yang belum sepenuhnya hilang, serta karakteristik sosial masyarakat Kota Padang Panjang merupakan faktor-faktor kunci yang mempengaruhi arah dan kualitas *policy outcome* kebijakan zonasi. Faktor-faktor tersebut tidak hanya membentuk distribusi peserta didik antar sekolah, tetapi juga mempengaruhi persepsi keadilan, tingkat penerimaan kebijakan, serta strategi adaptasi yang dilakukan oleh masyarakat dan institusi pendidikan. Dengan demikian, kebijakan zonasi dipahami sebagai kebijakan publik yang secara simultan menghasilkan manfaat dan beban, sehingga *policy outcome*-nya perlu dianalisis secara komprehensif dan tidak direduksi pada kategori berhasil atau gagal semata.

Penelitian ini berangkat dari dua asumsi dasar. Pertama, kebijakan zonasi PPDB di Kota Padang Panjang telah berjalan cukup lama, yakni sejak tahun 2017, sehingga pola-pola konsekuensinya diasumsikan telah cukup mapan untuk dianalisis

pada level *outcome* bukan sekedar *output* yang hanya menilai keberadaan regulasi, maupun *impact* yang menuntut ketersediaan data longitudinal jangka panjang yang belum tersedia pada konteks penelitian ini. Kedua, variasi respon sekolah dan keluhan masyarakat yang berulang selama enam tahun implementasi mengindikasikan bahwa hasil kebijakan ini tidak bersifat tunggal atau linier, sehingga memerlukan kerangka analisis multidimensional seperti empat kuadran *Kostka*, alih-alih evaluasi kebijakan konvensional yang membatasi penilaian hanya pada kategori berhasil atau gagal.

Berdasarkan asumsi bahwa kebijakan PPDB berbasis zonasi di Kota Padang Panjang menghasilkan *policy outcome* yang bersifat multidimensional, penelitian ini merumuskan pertanyaan penelitian untuk memahami bagaimana hasil kebijakan tersebut terbentuk dan dirasakan oleh masyarakat. Penelitian ini memfokuskan perhatian pada beragam *outcome* kebijakan zonasi, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, termasuk *outcome* positif, kompromi kebijakan, serta konsekuensi negatif yang muncul akibat interaksi antara regulasi, aktor kebijakan, dan konteks sosial lokal. Dengan menggunakan kerangka analisis kebijakan empat kuadran *Policy outcome* menurut *Genia Kostka*, penelitian ini berupaya membaca secara komprehensif *policy outcome* kebijakan penerimaan peserta didik baru (PPDB) berbasis zonasi pada jenjang SMP di Kota Padang Panjang, sehingga pertanyaan penelitian dalam studi ini dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana *policy outcome* kebijakan zonasi dalam penerimaan peserta didik baru (PPDB) jenjang SMP di Kota Padang Panjang?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis *policy outcome* kebijakan zonasi dalam PPDB jenjang SMP di Kota Padang Panjang, dengan memetakan temuan empiris ke dalam empat kuadran kerangka Genia Kostka diantaranya *realized goals*, *Trade-offs*, *Serendipities*, dan *classic negative consequences* guna memahami bagaimana desain kebijakan nasional yang diadaptasi dalam konteks desentralisasi lokal menghasilkan konfigurasi dampak yang kompleks, berlapis dan tidak linier.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yang di antaranya sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian akademik di bidang kebijakan publik, khususnya dalam analisis *policy outcome* kebijakan pendidikan. Dengan menggunakan kerangka teori Genia Kostka, penelitian ini memperkaya literatur mengenai kebijakan zonasi dengan menempatkan kebijakan sebagai arena yang menghasilkan berbagai konsekuensi sosial dan institusional di tingkat lokal. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji dampak kebijakan pendidikan, terutama dalam konteks daerah dengan keterbatasan kapasitas layanan pendidikan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kota Padang Panjang dan pemangku kepentingan pendidikan dalam memahami dampak kebijakan zonasi secara lebih komprehensif. Pemetaan *policy outcome* kebijakan zonasi dapat membantu pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan lanjutan yang lebih responsif terhadap kondisi lokal, serta meminimalkan dampak kebijakan yang tidak diharapkan, seperti konflik sosial dan menurunnya kepercayaan publik. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih objektif bagi masyarakat dan praktisi pendidikan mengenai dinamika kebijakan zonasi, tidak hanya dari sisi pelaksanaan teknis, tetapi dari konsekuensi kebijakan yang ditimbulkannya.

