

Analisis Implementasi Kebijakan Publik dalam Manajemen Pendidikan Indonesia

Dini Fitriyani^{1*}, Cucu Atikah²

^{1,2}Pascasarjana Teknologi Pendidikan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

*
e-mail: dinifitriyani023@gmail.com, cucuatikah@untirta.ac.id

Abstract / Abstrak

Education policy functions as a strategic instrument of public policy that governs the national education system in pursuit of national human development goals. Amid persistent quality gaps in Indonesian basic education, this study aims to analyze the implementation of public policy in educational management and to assess its contribution to improving education quality. A qualitative library research method was used, synthesizing peer-reviewed articles and policy documents on Indonesian education policy, most published between 2018 and 2025. George C. Edward III's implementation framework, comprising communication, resources, disposition, and bureaucratic structure, was applied to compare four major national policies: Kurikulum Merdeka, the zoning-based student admission system, digitalization through the Merdeka Mengajar Platform, and the Guru Penggerak program. The results show that these policies have expanded access and encouraged more student-centered, technology-supported learning, yet implementation remains uneven due to disparities in teacher readiness, infrastructure, and local bureaucratic capacity, a condition still reflected in Indonesia's below-average PISA 2022 results. The novelty of this study lies in comparing four major reforms within a single implementation framework rather than examining them in isolation. The study concludes that stronger central-local coordination, equitable resource distribution, and sustained teacher capacity building are needed, offering practical implications for the design of future education policy in Indonesia.

Kebijakan pendidikan merupakan instrumen strategis kebijakan publik yang mengatur sistem pendidikan nasional guna mencapai tujuan pembangunan manusia. Di tengah tantangan mutu pendidikan dasar dan menengah yang masih memprihatinkan, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan publik dalam manajemen pendidikan serta dampaknya terhadap peningkatan mutu pendidikan di Indonesia. Metode yang digunakan adalah studi kepustakaan (library research) dengan mensintesis artikel ilmiah dan dokumen kebijakan yang sebagian besar terbit pada rentang 2018–2025. Kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III, yang mencakup komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, digunakan untuk membandingkan empat kebijakan pendidikan nasional utama, yaitu Kurikulum Merdeka, sistem zonasi penerimaan peserta didik baru, digitalisasi pendidikan melalui Platform Merdeka Mengajar, dan Program Guru Penggerak. Hasil kajian menunjukkan bahwa keempat kebijakan tersebut berhasil memperluas akses dan mendorong pembelajaran yang lebih berpusat pada peserta didik serta berbasis teknologi, namun implementasinya masih timpang akibat kesenjangan kesiapan guru, sarana prasarana, dan kapasitas birokrasi daerah, kondisi yang turut tercermin pada hasil PISA 2022 Indonesia yang masih di bawah rata-rata internasional. Novelty penelitian ini terletak pada penyandingan empat kebijakan besar dalam satu kerangka analisis implementasi, bukan mengkajinya secara terpisah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan penguatan koordinasi pusat-daerah, pemerataan sumber daya, dan pembinaan kapasitas guru yang berkelanjutan, dengan implikasi praktis bagi perumusan kebijakan pendidikan Indonesia ke depan.

Keywords

Public Policy; Educational Management; Policy Implementation; Education Quality; Edward III Theory.

Kebijakan Publik; Manajemen Pendidikan; Implementasi Kebijakan; Mutu Pendidikan; Teori Edward III.

DOI:

<https://doi.org/10.53611/60bwfe45>

Article Info

Received: April 16, 2026

Accepted: August 16, 2026

Published: September 12, 2026

Copyright © 2026 The Author(s). Published by Suwaib Amiruddin Foundation, Indonesia.

This is an Open Access article under the CC BY 4.0 license

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan hak dasar setiap warga negara dan menjadi tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraannya sebagai bagian dari pelayanan publik (Sutapa, 2015). Kebijakan publik di bidang pendidikan hadir sebagai instrumen pemerintah untuk mengatur sistem pendidikan dan mencapai tujuan nasional (Hafidati, 2021).

Kebijakan pendidikan merupakan hasil keputusan pemerintah yang berkaitan dengan pengelolaan sistem pendidikan serta alokasi sumber daya pendidikan (Oktavia dkk., 2019). Dalam manajemen pendidikan, kebijakan publik berperan mengatur perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi pendidikan secara sistematis (Saefuddin dkk., 2024).

Kondisi mutu pendidikan nasional saat ini masih menunjukkan tantangan yang perlu mendapat perhatian serius. Hasil *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2022 mencatat skor Indonesia sebesar 366 pada literasi matematika, 359 pada literasi membaca, dan 383 pada literasi sains, seluruhnya berada di bawah rata-rata negara anggota OECD (OECD, 2023). Meski peringkat Indonesia relatif membaik dibandingkan tahun 2018, hal ini lebih banyak dipengaruhi oleh penurunan skor yang terjadi secara global akibat pandemi Covid-19, sehingga capaian tersebut belum dapat dimaknai sebagai keberhasilan penuh transformasi kebijakan pendidikan nasional (Bilad, Zubaidah, & Prayogi, 2024). Kondisi ini diperparah oleh kesenjangan mutu antarwilayah, khususnya di daerah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) yang masih menghadapi keterbatasan jumlah dan kompetensi guru, sarana prasarana, serta akses teknologi pembelajaran dibandingkan wilayah perkotaan (Darma, 2024).

Ketimpangan mutu pendidikan tersebut tidak dapat dilepaskan dari persoalan distribusi sumber daya, khususnya guru. Data Kemendikbud (2024) mencatat bahwa rasio guru terhadap murid di sejumlah kabupaten pada wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) mencapai 1:40, jauh dari rasio ideal 1:20, dengan kekurangan lebih dari 21.000 guru untuk sekolah negeri di wilayah tersebut. Data Badan Pusat Statistik (2023) turut mengonfirmasi bahwa sekitar 9,5 juta anak Indonesia masih kesulitan mengakses pendidikan yang layak, terutama di daerah terpencil, perbatasan, dan kepulauan, yang diperparah oleh kondisi lebih dari 10.000 sekolah di wilayah 3T yang

mengalami kerusakan fisik. Kesenjangan ini turut merambah ke ranah digital: pemetaan akses teknologi pendidikan berbasis data BPS 2019–2024 menunjukkan bahwa disparitas infrastruktur digital antarwilayah masih signifikan, sehingga pemanfaatan platform pembelajaran daring belum dapat dinikmati secara merata oleh seluruh peserta didik dan guru (Setiaji dkk., 2025; Miftah & Fahrurrozi, 2022).

Dari sisi pembiayaan, pemerintah secara konsisten mengalokasikan sedikitnya 20 persen APBN untuk fungsi pendidikan sebagaimana diamanatkan Pasal 31 UUD 1945, dengan anggaran pendidikan pada tahun 2025 mencapai Rp724,3 triliun (Kementerian Keuangan, 2025). Namun demikian, besarnya alokasi anggaran tersebut belum sepenuhnya berbanding lurus dengan pemerataan mutu pendidikan, karena sebagian besar dana ditransfer ke pemerintah daerah melalui skema Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus yang efektivitas penyerapannya sangat bergantung pada kapasitas fiskal dan kelembagaan masing-masing daerah (Santoso, 2021). Secara kelembagaan, seluruh kebijakan pendidikan nasional dijalankan dalam bingkai desentralisasi yang telah berlangsung sejak era reformasi, di mana kewenangan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah dilimpahkan kepada pemerintah kabupaten/kota melalui skema Manajemen Berbasis Sekolah (Erdayani, Afandi, & Afandi, 2023). Desentralisasi membuka peluang pengelolaan pendidikan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal, tetapi pada saat yang sama memunculkan tantangan berupa disparitas kapasitas fiskal dan kelembagaan antardaerah, sebagaimana ditemukan pada studi penerapan otonomi pendidikan di tingkat sekolah dasar (Maulana, Metriani, Syahira, Yantoro, & Setiyadi, 2023). Ketimpangan kapasitas semacam inilah yang menjadi konteks struktural bagi berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan pendidikan nasional di lapangan, sekaligus menjadi latar bagi lahirnya kebijakan-kebijakan spesifik yang menjadi fokus kajian ini.

Merespons konteks struktural tersebut, pemerintah telah meluncurkan sejumlah kebijakan strategis, antara lain Kurikulum Merdeka yang memberikan keleluasaan bagi sekolah dan guru dalam merancang pembelajaran sesuai kebutuhan peserta didik (Septiani, 2024; Giyanto dkk., 2024), sistem zonasi dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang

bertujuan pemeratakan akses pendidikan dan menghapus label sekolah favorit (Kaffa, Budi, & Gistituati, 2021), digitalisasi pendidikan melalui Platform Merdeka Mengajar sebagai sarana pengembangan kompetensi guru (Fatrisna dkk., 2024), serta Program Guru Penggerak sebagai upaya regenerasi kepemimpinan pendidikan di tingkat sekolah (Katman & Akadira, 2023). Kajian-kajian terdahulu umumnya menganalisis setiap kebijakan tersebut secara terpisah dan pada lingkup studi kasus lokal tertentu, misalnya Septiani (2024) yang berfokus pada Kabupaten Luwu Utara, Kaffa dkk. (2021) yang mengkaji satu daerah tertentu, atau Ningsih, Mesiono, dan Lubis (2024) yang membahas kepemimpinan sekolah penggerak pada lingkup studi kasus tunggal, sehingga belum banyak ditemukan kajian pustaka yang menyandingkan keempat kebijakan tersebut dalam satu kerangka analisis implementasi kebijakan publik yang sama. Kesenjangan penelitian (*research gap*) inilah yang mendasari perlunya kajian yang mensintesis keempat kebijakan tersebut secara komparatif, bergerak dari gambaran umum kondisi struktural manajemen pendidikan nasional menuju analisis spesifik pada masing-masing kebijakan.

Novelty artikel ini terletak pada penggunaan teori implementasi kebijakan George C. Edward III, yang meliputi variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, sebagai kerangka tunggal untuk menganalisis dan membandingkan empat kebijakan pendidikan nasional sekaligus, alih-alih mengkaji satu kebijakan pada satu lokus penelitian. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis implementasi kebijakan publik dalam manajemen pendidikan Indonesia; (2) mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat implementasi menggunakan kerangka Edward III; dan (3) merumuskan implikasi kebijakan bagi peningkatan mutu pendidikan nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan (*library research*), yaitu pendekatan yang menelaah dan mensintesis literatur ilmiah untuk membangun pemahaman komprehensif atas suatu fenomena kebijakan (Saefuddin dkk., 2024). Sumber data berupa artikel jurnal nasional dan internasional, dokumen kebijakan resmi pemerintah (Kemendikbudristek, laporan

OECD), serta buku referensi yang relevan dengan implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia, dengan penekanan pada literatur yang terbit pada rentang tahun 2018–2025 agar mencerminkan perkembangan kebijakan terkini seperti Kurikulum Merdeka dan Platform Merdeka Mengajar.

Penelusuran literatur dilakukan melalui basis data akademik seperti *Google Scholar* dan SINTA. Kriteria inklusi meliputi artikel yang membahas implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia secara empiris maupun konseptual, sedangkan literatur yang tidak relevan dengan konteks kebijakan pendidikan nasional tidak disertakan dalam analisis.

Teknik analisis data dilakukan melalui analisis isi (*content analysis*), yaitu proses mengidentifikasi tema, pola, dan hubungan antarkonsep dalam literatur yang dikaji (Dwi dkk., 2024). Tahapan analisis meliputi: (1) pembacaan literatur secara menyeluruh; (2) pengategorian temuan berdasarkan empat indikator implementasi kebijakan menurut Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi; (3) sintesis lintas kebijakan untuk menemukan pola kesamaan dan perbedaan hambatan implementasi; serta (4) penarikan simpulan berdasarkan pola yang muncul secara konsisten pada berbagai literatur. Untuk menjaga kredibilitas analisis, dilakukan triangulasi sumber dengan membandingkan temuan dari berbagai artikel dan dokumen kebijakan resmi yang membahas kebijakan yang sama. Pendekatan studi kepustakaan dipilih karena implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia bersifat multilokus dan telah banyak diteliti secara empiris di berbagai daerah, sehingga sintesis literatur dapat memberikan gambaran pola nasional yang lebih komprehensif dibandingkan satu studi kasus tunggal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik

Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatur dan mengembangkan sistem pendidikan (Hamidah, 2020). Kebijakan ini mencakup berbagai aspek seperti kurikulum, pendanaan, serta pengelolaan tenaga pendidik (Tanjung dkk., 2023). Sebagai kebijakan publik, pendidikan memiliki karakteristik multidisipliner dan melibatkan berbagai aktor, mulai dari pemerintah pusat dan daerah, satuan

pendidikan, guru, hingga masyarakat (Sutapa, 2015). Karakteristik multidisipliner ini menjadikan keberhasilan kebijakan pendidikan sangat bergantung pada sinkronisasi kepentingan antaraktor tersebut.

Sebagaimana kebijakan publik pada umumnya, kebijakan pendidikan dapat dipahami sebagai sebuah siklus yang berkelanjutan, mulai dari perumusan agenda dan perencanaan, penetapan regulasi, implementasi di tingkat satuan pendidikan, hingga evaluasi dan umpan balik bagi perumusan kebijakan berikutnya (Saefuddin dkk., 2024; Oktavia dkk., 2019). Pada tahap perencanaan, kebijakan pendidikan dirumuskan untuk merespons kebutuhan pembangunan manusia dan tuntutan zaman, misalnya kebutuhan akan kompetensi abad ke-21 yang mendasari lahirnya Kurikulum Merdeka. Pada tahap implementasi, kebijakan tersebut diterjemahkan ke dalam praktik oleh berbagai birokrasi pendidikan, mulai dari kementerian, dinas pendidikan provinsi dan kabupaten/kota, hingga satuan pendidikan. Adapun pada tahap evaluasi, capaian kebijakan diukur melalui berbagai instrumen, termasuk Asesmen Nasional dan keikutsertaan Indonesia dalam asesmen internasional seperti PISA, yang hasilnya kemudian menjadi rujukan bagi penyempurnaan kebijakan selanjutnya. Siklus inilah yang melandasi penggunaan kerangka implementasi kebijakan sebagai pisau analisis utama dalam penelitian ini, karena implementasi merupakan titik krusial yang menentukan apakah tujuan kebijakan yang dirumuskan di tingkat pusat benar-benar terwujud di tingkat satuan pendidikan.

2. Kerangka Teori Implementasi Kebijakan: Edward III

Untuk menganalisis implementasi kebijakan pendidikan secara lebih sistematis, penelitian ini menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan publik dari George C. Edward III, yang menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat variabel yang saling memengaruhi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi berkaitan dengan bagaimana kebijakan disosialisasikan secara jelas dan konsisten kepada seluruh pemangku kepentingan; sumber daya mencakup ketersediaan anggaran, sarana prasarana, dan sumber daya manusia yang memadai; disposisi merujuk pada sikap dan komitmen pelaksana

kebijakan di lapangan; sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan prosedur kerja dan koordinasi antarlembaga dalam menjalankan kebijakan. Kerangka ini banyak digunakan dalam kajian implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia, termasuk pada level Kurikulum Merdeka (Septiani, 2024; Giyanto dkk., 2024) maupun sistem zonasi (Kaffa dkk., 2021), sehingga relevan digunakan sebagai alat analisis komparatif dalam penelitian ini.

3. Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan Nasional

a. Kurikulum Merdeka. Kurikulum Merdeka dirancang untuk memberikan keleluasaan kepada sekolah dan guru dalam merancang pembelajaran yang berpusat pada peserta didik, mendorong kreativitas, dan menekankan pembelajaran mendalam berbasis proyek (Septiani, 2024). Dari sisi komunikasi, sosialisasi dilakukan secara berjenjang melalui pelatihan guru dan platform Merdeka Mengajar yang melibatkan kepala sekolah, guru, siswa, dan orang tua (Septiani, 2024). Dari sisi sumber daya, dukungan dana BOS dan platform digital menjadi penopang utama, meskipun distribusi perangkat dan akses internet antarl wilayah masih timpang. Dari sisi disposisi, pelatihan penyusunan modul ajar terbukti menumbuhkan sikap positif guru terhadap kurikulum baru (Giyanto dkk., 2024), sedangkan dari sisi struktur birokrasi, pembinaan dari pusat ke satuan pendidikan berjalan cukup terarah, meski kesiapan dinas pendidikan di sejumlah daerah masih bervariasi (Mardiana & Emmiyati, 2024).

b. Sistem Zonasi PPDB. Kebijakan zonasi diatur melalui Permendikbud tentang Penerimaan Peserta Didik Baru dan bertujuan menghapus kesenjangan yang ditimbulkan oleh label sekolah favorit (Kaffa dkk., 2021). Namun demikian, sejumlah kajian menunjukkan bahwa implementasi zonasi masih menyisakan persoalan keadilan, karena kriteria penerimaan lebih banyak didasarkan pada jarak geografis dibandingkan kesiapan mutu sekolah, sehingga sekolah dengan fasilitas dan tenaga pendidik yang timpang tetap menerima siswa dalam radius yang sama (Syakarofath, Sulaiman, & Irsyad, 2020). Dari perspektif Edward III, hambatan utama zonasi terletak pada variabel sumber daya, yaitu ketimpangan mutu fasilitas dan guru antarsekolah dalam satu zona yang belum tuntas teratasi, serta variabel struktur birokrasi, yaitu kesiapan pemerintah

daerah dalam menata data kependudukan dan kuota penerimaan (Kaffa dkk., 2021).

c. Digitalisasi Pendidikan melalui Platform Merdeka Mengajar. Digitalisasi pendidikan melalui Platform Merdeka Mengajar (PMM) diarahkan untuk meningkatkan efisiensi pengembangan kompetensi guru serta memperluas akses terhadap sumber belajar (Fatrisna, Sesmira, Mudarti, & Rahmi, 2024). Diseminasi PMM dilakukan secara berjenjang, antara lain melalui petugas penghubung di tingkat kecamatan yang berasal dari unsur guru penggerak. Meski demikian, keterbatasan infrastruktur digital dan rendahnya literasi teknologi di sejumlah daerah, khususnya di wilayah 3T, masih menjadi kendala utama dalam pemanfaatan platform ini secara optimal (Fatrisna dkk., 2024; Hakim & Abidin, 2024).

d. Program Guru Penggerak. Program Guru Penggerak bertujuan mencetak calon pemimpin pendidikan di tingkat satuan pendidikan melalui pelatihan kepemimpinan pembelajaran dan pengembangan komunitas belajar (Katman & Akadira, 2023). Guru yang mengikuti program ini umumnya menunjukkan motivasi dan disposisi yang tinggi sebagai agen perubahan sekolah; model kepemimpinan yang mereka bawa, baik yang bersifat transformatif, distributif, adaptif, maupun otentik, terbukti mampu meningkatkan partisipasi dan kepuasan kerja tenaga pendidik di sekolah penggerak (Ningsih, Mesiono, & Lubis, 2024). Sebagai gambaran skala capaian, salah satu provinsi tercatat telah mengangkat 212 kepala sekolah baru dari unsur Guru Penggerak dan Calon Guru Penggerak, atau sekitar 60 persen dari total pengangkatan kepala sekolah pada periode tersebut, yang menunjukkan bahwa program ini mulai memberi dampak nyata pada regenerasi kepemimpinan sekolah. Meski demikian, dari sisi struktur birokrasi, jangkauan sosialisasi dan jumlah fasilitator program ini belum merata ke seluruh provinsi, sehingga pengangkatan lulusan program sebagai kepala sekolah atau pengawas sangat bergantung pada kebijakan dan kapasitas pemerintah daerah masing-masing.

Sintesis keempat kebijakan tersebut berdasarkan empat variabel Edward III dirangkum pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Sintesis Implementasi Empat Kebijakan Pendidikan Berdasarkan Teori Edward III

Kebijakan	Komunikasi	Sumber Daya	Disposisi	Struktur Birokrasi
Kurikulum Merdeka	Sosialisasi bertahap ke sekolah, guru, dan orang tua melalui pelatihan dan platform daring (Septiani, 2024)	Didukung Platform Merdeka Mengajar dan dana BOS, namun distribusi perangkat/kelembagaan belum merata (Septiani, 2024)	Pelatihan penyusunan modul ajar mendorong sikap positif guru terhadap kurikulum baru (Giyanto dkk., 2024)	Pembinaan berjenjang dari pusat ke sekolah, namun kesiapan dinas daerah bervariasi (Mardiana & Emmiyati, 2024)
Sistem Zonasi PPDB	Sosialisasi kebijakan ke masyarakat masih menimbulkan kebingungan di sejumlah daerah (Syakarofath dkk., 2020)	Kesenjangan mutu fasilitas dan guru antarsekolah dalam satu zona belum tuntas teratasi (Kaffa dkk., 2021)	Respons masyarakat terpolarisasi antara mendukung pemerataan dan menolak hilangnya sekolah favorit	Implementasi bergantung pada kesiapan pemerintah daerah menata data dan kuota (Kaffa dkk., 2021)
Digitalisasi Pendidikan/ PMM	Diseminasi dilakukan berjenjang lewat Person in Charge di tingkat kecamatan	Keterbatasan infrastruktur digital dan literasi teknologi di daerah 3T (Fatrisna dkk., 2024)	Guru menunjukkan penerimaan yang beragam tergantung usia dan kesiapan teknologi	Koordinasi lintas Balai Besar Guru Penggerak (BBGP) dan dinas pendidikan daerah
Program Guru Penggerak	Rekrutmen dan pelatihan terpusat, namun jangkauan sosialisasi ke daerah terpencil terbatas	Jumlah instruktur dan fasilitator belum merata di seluruh provinsi	Guru penggerak umumnya menunjukkan motivasi tinggi sebagai agen perubahan sekolah	Pengangkatan sebagai kepala sekolah/pengawas bergantung pada kebijakan daerah masing-masing

4. Fenomena Ketimpangan Sumber Daya dalam Manajemen Pendidikan Daerah

Di luar keempat kebijakan di atas, sintesis literatur menunjukkan bahwa fenomena ketimpangan sumber daya merupakan akar masalah yang melintasi seluruh kebijakan yang dikaji. Pada dimensi tenaga pendidik, distribusi guru di Indonesia masih sangat timpang; wilayah 3T mengalami kekurangan puluhan ribu guru dan rasio guru-murid yang jauh dari ideal,

sementara guru yang bertugas di wilayah tersebut kerap harus merangkap beberapa mata pelajaran sekaligus akibat keterbatasan tenaga pengajar. Pada dimensi infrastruktur fisik, ribuan sekolah di wilayah 3T mengalami kerusakan bangunan, tidak memiliki perpustakaan, dan sebagian belum teraliri listrik maupun akses internet yang memadai. Pada dimensi infrastruktur digital, pemetaan berbasis data BPS menunjukkan bahwa kesenjangan akses teknologi pendidikan antarwilayah masih lebar, sehingga kebijakan digitalisasi seperti PMM belum dapat memberikan manfaat yang setara bagi guru di kota besar maupun di pelosok (Setiaji dkk., 2025; Miftah & Fahrurrozi, 2022). Ketimpangan pada ketiga dimensi ini saling memperkuat satu sama lain: keterbatasan infrastruktur memperlemah efektivitas pelatihan daring bagi guru, sementara kekurangan guru memperberat beban implementasi kurikulum baru di sekolah-sekolah yang justru paling membutuhkan dukungan.

Pemerintah telah merespons sebagian persoalan ini melalui skema insentif bagi guru yang bersedia bertugas di daerah terpencil serta kerja sama lintas kementerian untuk memperluas akses internet di sekolah wilayah 3T, namun upaya tersebut masih bersifat parsial dibandingkan skala kesenjangan yang ada. Dari sisi pembiayaan, meskipun anggaran pendidikan nasional secara nominal terus meningkat dan telah memenuhi mandat konstitusional 20 persen APBN, efektivitas penyerapannya di tingkat daerah masih menjadi tantangan, mengingat sebagian besar anggaran disalurkan melalui transfer ke daerah yang pemanfaatannya bergantung pada kapasitas perencanaan dan pengawasan pemerintah kabupaten/kota (Santoso, 2021).

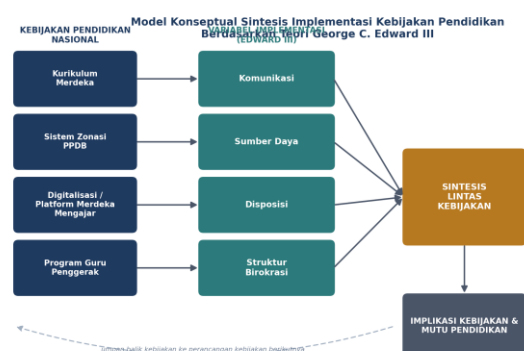
5. Desentralisasi dan Manajemen Berbasis Sekolah sebagai Konteks Implementasi

Keempat kebijakan pendidikan yang dianalisis dalam penelitian ini tidak beroperasi dalam ruang hampa, melainkan dijalankan dalam kerangka desentralisasi pendidikan yang melimpahkan kewenangan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah kepada pemerintah daerah melalui skema Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Kajian sistematis terhadap literatur otonomi daerah di sektor pendidikan menunjukkan bahwa desentralisasi membuka peluang pengelolaan pendidikan yang lebih responsif terhadap kebutuhan dan konteks lokal, antara lain melalui pelibatan masyarakat dan penyesuaian

kebijakan dengan karakteristik daerah masing-masing. Namun demikian, pelaksanaan otonomi daerah di sektor pendidikan masih menghadapi hambatan struktural, termasuk ketimpangan kapasitas fiskal dan kelembagaan antardaerah, penyalahgunaan dana operasional sekolah, serta lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penerjemahan kebijakan nasional ke tingkat satuan pendidikan (Erdayani, Afandi, & Afandi, 2023).

Studi pada tingkat sekolah dasar turut menunjukkan bahwa penerapan otonomi dan desentralisasi pendidikan di lapangan sangat bergantung pada kesiapan kepala sekolah dan komite sekolah dalam mengelola sumber daya secara mandiri, sehingga sekolah dengan kapasitas manajerial yang lebih baik cenderung lebih siap mengadopsi kebijakan baru seperti Kurikulum Merdeka dibandingkan sekolah dengan kapasitas manajerial terbatas (Maulana, Metriani, Syahira, Yantoro, & Setiyadi, 2023). Dengan demikian, keberhasilan implementasi Kurikulum Merdeka, sistem zonasi, digitalisasi pendidikan, maupun Program Guru Penggerak pada akhirnya juga ditentukan oleh sejauh mana kerangka desentralisasi dan MBS telah berjalan efektif di masing-masing daerah, menjadikan variabel struktur birokrasi dalam kerangka Edward III sebagai titik temu yang menghubungkan seluruh kebijakan yang dikaji dalam penelitian ini.

Untuk memperjelas keterkaitan antarunsur tersebut, Gambar 1 menyajikan model konseptual yang mensintesis keempat kebijakan pendidikan nasional ke dalam empat variabel implementasi Edward III, yang kemudian bermuara pada implikasi kebijakan bagi peningkatan mutu pendidikan, dengan mekanisme umpan balik yang memungkinkan hasil evaluasi implementasi memengaruhi perancangan kebijakan berikutnya.



Gambar 1. Model Konseptual Sintesis Implementasi Kebijakan Pendidikan Berdasarkan Teori Edward III

6. Dampak Kebijakan Publik terhadap Mutu Pendidikan

Kebijakan publik yang efektif secara umum berkontribusi pada perluasan akses pendidikan dan peningkatan kualitas pembelajaran (Arifah, 2018). Program desentralisasi pendidikan dan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN terbukti mampu memperluas akses pendidikan di berbagai daerah (Darma, 2024). Namun demikian, dampak tersebut belum sepenuhnya tercermin pada capaian mutu pembelajaran. Hasil PISA 2022 menunjukkan skor literasi membaca Indonesia sebesar 359, turun dari 371 pada tahun 2018, sementara skor matematika dan sains masing-masing sebesar 366 dan 383, seluruhnya masih berada jauh di bawah rata-rata OECD (OECD, 2023; Bilad dkk., 2024). Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun kebijakan seperti Kurikulum Merdeka dan digitalisasi pembelajaran telah diarahkan untuk memperkuat kompetensi bernalar peserta didik, dampaknya terhadap capaian pembelajaran secara nasional masih memerlukan waktu dan konsistensi implementasi yang lebih panjang. Kesenjangan kualitas pendidikan antardaerah serta keterbatasan manajemen di tingkat lokal juga tetap menjadi tantangan struktural yang membatasi efektivitas kebijakan tersebut (Hafidati, 2021).

Rendahnya capaian mutu pendidikan tersebut memiliki implikasi yang melampaui ruang kelas dan turut memengaruhi daya saing sumber daya manusia secara nasional. Data menunjukkan bahwa angkatan kerja Indonesia masih didominasi oleh penduduk berpendidikan dasar, sementara *Human Capital Index Indonesia* tercatat sebesar 0,54, menempatkan Indonesia pada peringkat menengah ke bawah dibandingkan negara lain, yang mengindikasikan bahwa kontribusi pendidikan dan kesehatan terhadap produktivitas tenaga kerja di masa depan masih perlu diperkuat. Ironisnya, tingkat pengangguran justru lebih banyak disumbang oleh lulusan pendidikan tinggi dibandingkan lulusan pendidikan dasar pada periode yang sama, yang mengindikasikan adanya ketidaksesuaian antara kualitas dan relevansi keluaran pendidikan dengan kebutuhan pasar kerja. Temuan ini memperkuat argumen bahwa manajemen pendidikan tidak dapat dipandang semata sebagai

persoalan teknis penyelenggaraan pembelajaran di sekolah, melainkan juga sebagai bagian dari strategi pembangunan sumber daya manusia jangka panjang, sehingga implementasi kebijakan pendidikan perlu dikaitkan secara eksplisit dengan kebutuhan dunia kerja dan pembangunan ekonomi nasional.

7. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi

Sintesis lintas kebijakan menunjukkan pola hambatan dan faktor pendukung yang relatif serupa pada keempat kebijakan yang dikaji, sebagaimana dirangkum pada Tabel 2. Hambatan yang paling konsisten muncul adalah kesenjangan infrastruktur teknologi dan sumber daya manusia antarwilayah, sedangkan faktor pendukung yang paling menonjol adalah adanya skema pendampingan berjenjang, baik melalui komunitas belajar guru penggerak maupun bantuan akses teknologi dari pemerintah pusat.

Tabel 2. Sintesis Hambatan dan Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Pendidikan

Faktor Penghambat	Faktor Pendukung	Kebijakan Terkait / Sumber
Kesenjangan infrastruktur teknologi antarwilayah	Bantuan kuota internet dan pelatihan daring guru selama masa pemulihan pembelajaran	Kurikulum Merdeka, PMM (Kemendikbudristek, 2023; Fatrisna dkk., 2024)
Variasi kesiapan dan literasi digital guru senior	Program pendampingan sebaya melalui komunitas belajar dan Guru Penggerak	Digitalisasi Pendidikan, Guru Penggerak (Hakim & Abidin, 2024)
Ketimpangan mutu fasilitas antarsekolah dalam satu zona	Regulasi afirmatif kuota jalur prestasi dan zonasi khusus daerah 3T	Sistem Zonasi (Kaffa dkk., 2021; Syakarofath dkk., 2020)
Koordinasi pusat-daerah yang belum optimal di sejumlah kabupaten/kota	Desentralisasi kewenangan pengelolaan pendidikan ke pemerintah daerah	Manajemen Pendidikan Daerah (Darma, 2024)

Sintesis ini mempertegas *novelty* penelitian, yaitu bahwa keempat kebijakan pendidikan nasional yang tampak berbeda secara teknis ternyata menghadapi akar hambatan implementasi yang serupa, sehingga

strategi penguatan implementasi kebijakan pendidikan ke depan dapat dirancang secara lintas-kebijakan, bukan hanya secara sektoral per kebijakan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik yang memiliki peran strategis dalam mengatur dan meningkatkan kualitas sistem pendidikan nasional (Dwi dkk., 2024). Berdasarkan analisis menggunakan kerangka Edward III terhadap Kurikulum Merdeka, sistem zonasi, digitalisasi pendidikan melalui PMM, dan Program Guru Penggerak, dapat disimpulkan bahwa keempat kebijakan tersebut telah berkontribusi memperluas akses dan mendorong pembelajaran yang lebih berpusat pada peserta didik, namun implementasinya masih timpang akibat kesenjangan sumber daya dan kapasitas birokrasi daerah.

Temuan ini juga menegaskan bahwa akar hambatan implementasi keempat kebijakan tersebut bersifat lintas-sektoral, yaitu ketimpangan distribusi guru, keterbatasan infrastruktur fisik dan digital, serta variasi kapasitas fiskal dan kelembagaan pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi dan Manajemen Berbasis Sekolah. Selama akar masalah struktural ini belum ditangani secara menyeluruh, kebijakan-kebijakan baru sebaik apa pun konsepnya berisiko menghadapi pola hambatan implementasi yang berulang di lapangan.

Secara teoretis, penelitian ini memperkuat relevansi kerangka Edward III sebagai alat analisis komparatif lintas kebijakan pendidikan, tidak hanya untuk satu kebijakan pada satu lokus, sekaligus menunjukkan bahwa variabel struktur birokrasi dalam kerangka tersebut berkelindan erat dengan konteks desentralisasi pendidikan di Indonesia. Secara praktis, temuan ini memberikan masukan bagi pembuat kebijakan untuk memperkuat koordinasi pusat-daerah, pemerataan distribusi sumber daya teknologi dan tenaga pendidik, mengoptimalkan penyerapan anggaran transfer daerah, serta melanjutkan pembinaan kapasitas guru dan kepala sekolah secara berkelanjutan melalui skema seperti Guru Penggerak. Implikasi kebijakannya, penguatan manajemen pendidikan di tingkat daerah perlu diiringi dengan skema afirmasi bagi wilayah 3T serta penguatan pengawasan penyerapan anggaran

pendidikan daerah, agar pemerataan mutu pendidikan tidak hanya bertumpu pada pemerataan akses semata.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena bersifat studi kepustakaan yang mensintesis temuan dari berbagai konteks lokal yang berbeda, sehingga generalisasi terhadap kondisi nasional secara keseluruhan perlu dilakukan secara hati-hati. Penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan studi lapangan multi-kasus yang membandingkan implementasi keempat kebijakan tersebut secara langsung pada wilayah dengan karakteristik geografis dan sosial-ekonomi yang berbeda, guna memperkuat validitas temuan sintesis pustaka ini.

REFERENSI

- Arifah, U. (2018). Kebijakan publik dalam anggaran pendidikan. *Cakrawala: Jurnal Kajian Manajemen Pendidikan Islam dan Studi Sosial*.
- Badan Pusat Statistik. (2023). Statistik pendidikan 2023. BPS Indonesia. <https://www.bps.go.id/id/publication/2023/11/24/54557f7c1bd32f187f3cdab5/statistik-pendidikan-2023.html>
- Bilad, M. R., Zubaidah, S., & Prayogi, S. (2024). Addressing the PISA 2022 results: A call for reinvigorating Indonesia's education system. *International Journal of Essential Competencies in Education*, 3(1), 1–12.
- Darma, R. (2024). Efektivitas manajemen publik dalam mengatasi kesenjangan pendidikan di Indonesia. *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran*.
- Dwi, F. E., Maullana, H., Utami, H. O., & Wijaya, H. A. (2024). Implementasi kebijakan pendidikan terhadap kebijakan publik. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*.
- Erdayani, R., Afandi, M., & Afandi, S. A. (2023). Analisis kebijakan desentralisasi pendidikan Indonesia. *Ministrate: Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*, 5(3), 55–68. <https://doi.org/10.15575/jbpd.v5i3.29265>
- Fatrisna, Y., Sesmira, M., Mudarti, H., & Rahmi, S. (2024). Analisis kebijakan digitalisasi dan teknologi dalam pendidikan. *Indo-MathEdu Intellectuals Journal*, 5(6), 7874–7884. <https://doi.org/10.54373/imeij.v5i6.2253>

- Giyanto, B., Kurnia, P., Julizar, K., & Sari, D. (2024). Implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka di sekolah dasar. *Jurnal Elementaria Edukasia*, 5(2), 147–156. <https://doi.org/10.31949/jee.v5i2.4230>
- Hafidati, P. (2021). Kebijakan publik terhadap pendidikan di Indonesia pada masa reformasi. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*.
- Hakim, M. N., & Abidin, A. (2024). Platform Merdeka Mengajar: Integrasi teknologi dalam pendidikan vokasi dan pengembangan guru. *Kharisma: Jurnal Administrasi dan Manajemen Pendidikan*.
- Hamidah. (2020). Kebijakan pendidikan dalam kebijakan publik. *Jurnal Serunai Administrasi Pendidikan*.
- Kaffa, Z., Budi, S. S., & Gistituati, N. (2021). Kebijakan penerapan sistem zonasi. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 5(1).
- Katman, K., & Akadira, T. (2023). Implementasi kepemimpinan transformatif dan perbaikan mutu pendidikan pada Program Sekolah Penggerak di Indonesia. *Management Studies and Entrepreneurship Journal*, 4(1), 378–387.
- Kemendikbud. (2024). Data rasio guru-murid dan kondisi sekolah di daerah 3T. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia.
- Kemendikbudristek. (2023, Desember 5). Siaran pers: Peringkat Indonesia pada PISA 2022 naik 5–6 posisi dibanding 2018. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia.
- Kementerian Keuangan. (2025). Efisiensi anggaran tetap menjaga alokasi 20% anggaran pendidikan dalam APBN 2025. *Media Keuangan*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Mardiana, M., & Emmiyati, E. (2024). Implementasi Kurikulum Merdeka dalam pembelajaran: Evaluasi dan pembaruan. *Jurnal Review Pendidikan Dasar*, 10(2), 121–127. <https://doi.org/10.26740/jrpd.v10n2.p121-127>
- Maulana, I., Metriani, L. P., Syahira, F., Yantoro, Y., & Setiyadi, B. (2023). Analisis penerapan otonomi dan desentralisasi pendidikan di SDN 195/VI Pematang Kancil. *JIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(9), 6528–6533. <https://doi.org/10.54371/jiip.v6i9.2784>
- Miftah, Z., & Fahrurrozi, F. (2022). Digitalisasi dan disparitas pendidikan di sekolah dasar. *Ibtida*, 3(2), 149–163. <https://doi.org/10.37850/ibtida.v3i02.361>
- Ningsih, E. I., Mesiono, M., & Lubis, M. S. (2024). Model kepemimpinan kepala sekolah di sekolah penggerak. *Jurnal Educatio: Jurnal Pendidikan Indonesia*, 10(1), 349–361. <https://doi.org/10.29210/1202424227>
- OECD. (2023). PISA 2022 results: Country note – Indonesia. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oktavia, L. S., Nurhidayati, N., & Gistituati, N. (2019). Kebijakan pendidikan: Kerangka, proses dan strategi. *Jurnal Riset Tindakan Indonesia*.
- Saefuddin, M. T., Az-zahra, S. M., & Atikah, C. (2024). Kebijakan pendidikan. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*.
- Santoso, M. S. A. F. (2021). Analisis Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) terhadap pendanaan kebijakan pendidikan. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*, 2(2). <https://doi.org/10.35326/jsip.v2i2.1524>
- Septiani, E. (2024). Analisis implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka berdasarkan teori Edward III di tingkat sekolah dasar Kabupaten Luwu Utara. *ULIL ALBAB: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 3(9), 287–294. <https://doi.org/10.56799/jim.v3i9.4781>
- Setiaji, D. H., Sandiar, L., Lutvaidah, U., Setyastanto, A. M., Hadi, S., & Hidayat, T. (2025). Pemetaan kesenjangan akses teknologi pendidikan antar wilayah Indonesia menggunakan data BPS 2019–2024. *JUPENSAL: Jurnal Pendidikan Universal*.
- Sutapa, M. (2015). Kebijakan pendidikan dalam perspektif kebijakan publik. *Jurnal Manajemen Pendidikan*.
- Syakarofath, N. A., Sulaiman, A., & Irsyad, M. F. (2020). Kajian pro kontra penerapan sistem zonasi pendidikan di Indonesia. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 5(2), 115–130.
- Tanjung, A., Yetti, S., Frinaldi, A., & Syamsir. (2023). Implementasi kebijakan pendidikan terhadap kebijakan publik. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah*.