

Kritik Terhadap Implementasi Kebijakan Publik dalam Manajemen Pendidikan: Analisis Kesenjangan, Birokrasi, dan Efektivitas Program di Indonesia

Yuliawati^{1*}, Cucu Atikah²

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

e-mail: * sifaa24434@gmail.com, cucuatikah@untirta.ac.id

Abstract / Abstrak

Education policy implementation in Indonesia's public education management continues to face a persistent gap between policy formulation and field-level realization. This study critically synthesizes the implementation of six major national policies Kurikulum Merdeka, Merdeka Belajar, PPPK teacher recruitment, School Operational Assistance (BOS) fund governance, the school zoning (zonasi) admission system, and the Merdeka Mengajar digital platform through George C. Edward III's policy implementation framework (communication, resources, disposition, and bureaucratic structure). Using a systematic qualitative literature review, 187 articles published between 2020 and 2025 were initially retrieved from Scopus, SINTA, Google Scholar, and ScienceDirect, narrowed to 28 articles meeting the inclusion criteria after duplicate removal and full-text screening, and analyzed through two-stage content analysis. Findings show that Indonesia's PISA 2022 scores (reading 359, mathematics 366, science 383) remain below the OECD average, teacher distribution stays highly uneven despite an adequate national ratio, and BOS fund governance and zoning admissions face persistent bureaucratic-coordination weaknesses. The novelty of this synthesis lies in mapping six policies onto a single four-dimensional implementation matrix and proposing an implementation-gap cycle model, revealing that resource and bureaucratic-structure barriers are more decisive than communication or disposition failures reported in prior single-policy studies. The study concludes that evidence-based governance reform, data-driven redistribution of teachers and budgets, and stronger inter-agency coordination are needed to close the implementation gap, with direct implications for Indonesia's next national education roadmap and the 2025–2029 National Medium-Term Development Plan (RPJMN).

Implementasi kebijakan pendidikan dalam manajemen pendidikan publik di Indonesia masih menghadapi kesenjangan yang persisten antara perumusan kebijakan di tingkat pusat dan realisasinya di lapangan. Penelitian ini melakukan sintesis kritis terhadap implementasi enam kebijakan nasional utama, Kurikulum Merdeka, Merdeka Belajar, rekrutmen guru PPPK, tata kelola Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), sistem zonasi penerimaan peserta didik baru, dan Platform Merdeka Mengajar menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi). Penelitian menggunakan pendekatan studi kepustakaan sistematis (*systematic literature review*) dengan menelusuri 187 artikel dari basis data Scopus, SINTA, Google Scholar, dan ScienceDirect terbitan 2020–2025, yang setelah penghapusan duplikasi dan penyaringan teks lengkap diseleksi menjadi 28 artikel sesuai kriteria inklusi, kemudian dianalisis melalui analisis isi dua tahap. Hasil kajian menunjukkan skor PISA 2022 Indonesia (membaca 359, matematika 366, sains 383) masih di bawah rata-rata OECD, distribusi guru masih timpang meskipun rasio guru-siswa nasional relatif ideal, serta tata kelola Dana BOS dan sistem zonasi masih menghadapi kelemahan koordinasi birokrasi yang persisten. *Novelty* penelitian ini terletak pada pemetaan keenam kebijakan tersebut ke dalam satu matriks implementasi berdimensi empat serta perumusan model siklus kesenjangan implementasi (*implementation-gap cycle*), yang mengungkapkan bahwa hambatan sumber daya dan struktur birokrasi lebih dominan dibandingkan faktor komunikasi maupun disposisi yang selama ini lebih banyak disorot pada kajian kebijakan tunggal. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan reformasi tata kelola berbasis bukti (*evidence-based policy*), redistribusi guru dan anggaran berbasis data, serta penguatan koordinasi antarlembaga untuk menutup kesenjangan implementasi, dengan implikasi langsung terhadap penyusunan peta jalan pendidikan nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029.

Keywords

Education Policy; Policy Implementation; Edward III Model; Education Governance; Education Management.

Kebijakan Pendidikan; Implementasi Kebijakan; Model Edward III; Tata Kelola Pendidikan; Manajemen Pendidikan.

DOI:

<https://doi.org/10.53611/h5tjya53>

Article Info

Received: April 16, 2026

Accepted: August 18, 2026

Published: September 15, 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

Kebijakan pendidikan merupakan instrumen strategis kebijakan publik yang menentukan arah pembangunan sumber daya manusia suatu bangsa (Suyana et al., 2024). Dalam satu dekade terakhir, Indonesia telah meluncurkan serangkaian reformasi besar, mulai dari Kurikulum Merdeka, Merdeka Belajar, rekrutmen guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), reformasi tata kelola Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), sistem zonasi penerimaan peserta didik baru (PPDB), hingga digitalisasi pembelajaran melalui Platform Merdeka Mengajar (PMM) sebagai respons atas tuntutan global dan perkembangan teknologi (Kisyanto, 2025; Nurdin, 2021).

Namun demikian, capaian mutu pendidikan nasional masih jauh dari target. Hasil *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2022 menunjukkan skor literasi membaca siswa Indonesia sebesar 359, matematika 366, dan sains 383 dan seluruhnya di bawah rata-rata negara-negara OECD dan menempatkan Indonesia pada peringkat ke-68 dari 81 negara peserta (OECD, 2023). Skor ini menurun 12–13 poin dibandingkan PISA 2018, mencerminkan learning loss yang belum sepenuhnya pulih pascapandemi (OECD, 2023). Di sisi sumber daya manusia, data Data Pokok Pendidikan (Dapodik) semester ganjil 2025/2026 mencatat 3,47 juta guru terdaftar secara nasional, namun distribusinya sangat timpang: terdapat provinsi dengan lebih dari 400 ribu guru sementara daerah lain hanya memiliki sekitar 8 ribu guru, dan secara nasional Indonesia masih kekurangan sekitar 374 ribu guru pada satuan pendidikan negeri meski terdapat lebih dari 200 ribu guru ASN dan non-ASN yang berlebih pada bidang dan wilayah tertentu (Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, 2025). Ketimpangan struktural ini diperparah oleh persoalan tata kelola anggaran: berbagai kajian atas

pengelolaan Dana BOS di tingkat sekolah masih menemukan lemahnya transparansi, minimnya keterlibatan komite sekolah dalam penyusunan RKAS, dan variasi praktik akuntabilitas antara sekolah negeri dan swasta/madrasah (Ramdhani, 2022; Simanjuntak et al., 2024; Batubara et al., 2023; Faizah et al., 2024).

Pada aspek kurikulum, implementasi Kurikulum Merdeka juga masih menyisakan kesenjangan kesiapan antardaerah. Kajian pada jenjang SMP dan SMA menemukan bahwa kesiapan guru dalam pembelajaran berdiferensiasi, keterbatasan sarana, serta pemahaman asesmen formatif menjadi hambatan utama, khususnya di sekolah dengan kapasitas sumber daya terbatas (Hartawati & Karim, 2024; Nurhayati et al., 2025; Syafriani et al., 2025). Pada aspek penerimaan peserta didik, kebijakan zonasi PPDB yang dirancang untuk pemerataan mutu justru menimbulkan persoalan baru berupa keterbatasan daya tampung, manipulasi alamat domisili, dan kesenjangan kualitas antarsekolah dalam satu zona (Kurniawan et al., 2024; Winarti et al., 2023; Sidik, 2024; Ulfa Samosir & Usiono, 2025). Sementara itu, kebijakan redistribusi guru PPPK, meski dirancang untuk mengatasi kekurangan tenaga pendidik, masih menghadapi persoalan keadilan alokasi formasi dan kesenjangan kesejahteraan antara guru ASN dan non-ASN (Adzhar & Nirmala, 2025).

Fenomena ini menegaskan bahwa persoalan mendasar pendidikan Indonesia bukan terletak pada minimnya inovasi kebijakan, melainkan pada lemahnya implementasi di lapangan (Wirandana & Khoirunurrofik, 2024; Elvarisna et al., 2023). Kesenjangan antara desain kebijakan yang progresif dengan realitas pelaksanaan yang timpang inilah yang menjadi titik tolak kritis artikel ini.

Kajian implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia berkembang pesat

dalam lima tahun terakhir dan dapat dipetakan ke dalam empat klaster utama. Pertama, klaster studi implementasi Kurikulum Merdeka pada level satuan pendidikan, yang umumnya bersifat studi kasus tunggal di satu sekolah atau daerah dan berfokus pada kesiapan guru serta sarana (Hartawati & Karim, 2024; Nurhayati et al., 2025; Hasbiuán, 2023). Kedua, klaster tata kelola pembiayaan pendidikan, khususnya akuntabilitas dan transparansi Dana BOS, yang secara konsisten menyoroti variasi praktik pelaporan antarsekolah namun jarang mengaitkannya dengan kerangka teori implementasi kebijakan publik secara eksplisit (Ramdhani, 2022; Simanjuntak et al., 2024; Faizah et al., 2024). Ketiga, klaster evaluasi kebijakan zonasi PPDB, yang didominasi studi kasus kota/kabupaten tertentu dengan temuan yang relatif seragam mengenai dilema antara pemerataan akses dan mutu (Kurniawan et al., 2024; Purwanti et al., 2019; Sidik, 2024). Keempat, klaster kebijakan guru, mencakup redistribusi, rekrutmen PPPK, dan kesejahteraan tenaga pendidik honorer (Adzhar & Nirmala, 2025). Secara metodologis, mayoritas studi pada keempat klaster tersebut bersifat deskriptif-kualitatif dengan cakupan lokal dan jarang menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan publik yang eksplisit dan konsisten sebagai pisau analisis (Nurdin, 2021).

Sejauh penelusuran penulis, belum ditemukan kajian yang mensintesis lebih dari satu kebijakan pendidikan nasional sekaligus ke dalam satu kerangka teori implementasi yang sama. Studi-studi yang ada cenderung berdiri sendiri per kebijakan. Kurikulum Merdeka, Dana BOS, atau zonasi dibahas secara terpisah sehingga pola hambatan implementasi lintas kebijakan, yang kemungkinan besar bersumber dari akar masalah yang sama, yaitu lemahnya struktur birokrasi dan keterbatasan sumber daya, belum pernah dipetakan secara komparatif. Artikel awal yang menjadi dasar revisi ini pun masih bersifat deskriptif-normatif tanpa kerangka teori implementasi yang eksplisit, sehingga belum mampu menjelaskan mengapa kesenjangan implementasi terus berulang lintas kebijakan (Elvarisna et al., 2023; Putri et al., 2024).

Novelty penelitian ini terletak pada tiga hal. Pertama, penelitian ini melakukan sintesis lintas kebijakan (*cross-policy synthesis*) terhadap enam kebijakan pendidikan nasional strategis sekaligus yaitu Kurikulum Merdeka, Merdeka Belajar, guru PPPK, Dana BOS, zonasi PPDB, dan digitalisasi PMM yang selama ini dikaji secara terpisah. Kedua, seluruh temuan dipetakan secara eksplisit ke dalam empat dimensi teori implementasi kebijakan George C. Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi), sehingga menghasilkan matriks sintesis yang dapat direplikasi untuk kebijakan lain. Ketiga, penelitian ini merumuskan model konseptual siklus kesenjangan implementasi (*implementation-gap cycle*) yang menjelaskan bagaimana keempat dimensi tersebut saling memperkuat kesenjangan mutu dan pemerataan pendidikan di Indonesia.

Urgensi kajian ini semakin tinggi mengingat pemerintah tengah menetapkan target peningkatan skor numerasi nasional hingga 419 poin pada 2028 melalui Gerakan Numerasi Nasional sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029, bersamaan dengan pelaksanaan kebijakan redistribusi guru ASN daerah tahun 2025 dan target penghapusan status guru honorer pada 2026 (Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, 2025). Tanpa sintesis implementasi yang komprehensif, kebijakan-kebijakan baru berisiko mengulang pola kegagalan implementasi yang sama seperti kebijakan-kebijakan sebelumnya. Sintesis kritis ini penting untuk menjadi masukan tepat waktu bagi penyusunan peta jalan pendidikan nasional berikutnya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk: (1) memetakan hambatan implementasi enam kebijakan pendidikan nasional menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III; (2) mensintesis temuan-temuan empiris dari berbagai kajian tersebut ke dalam satu matriks implementasi yang koheren; dan (3) merumuskan rekomendasi kebijakan berbasis bukti untuk memperkuat efektivitas implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kepustakaan sistematis (*systematic literature review*/SLR) yang dipadukan dengan analisis isi kritis (*critical content analysis*) (Elvarisna et al., 2023). Pendekatan yang digunakan bersifat deduktif-induktif: kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) digunakan sebagai kategori *koding a priori* (deduktif), sementara tema-tema spesifik yang muncul dari literatur dikembangkan secara induktif melalui pembacaan berulang (Suyana et al., 2024).

Penelusuran literatur dilakukan pada basis data *Scopus*, SINTA, *Google Scholar*, dan *ScienceDirect* dikombinasikan dengan operator Boolean AND/OR. Rentang tahun publikasi dibatasi pada 2020–2025 untuk memastikan relevansi dengan kondisi kebijakan pendidikan terkini.

Penelusuran awal menghasilkan 187 artikel. Setelah penghapusan duplikasi diperoleh 152 artikel, yang kemudian disaring berdasarkan judul dan abstrak menjadi 64 artikel. Pembacaan teks lengkap (*full-text screening*) terhadap 64 artikel tersebut menghasilkan 28 artikel yang memenuhi kriteria inklusi dan digunakan sebagai unit analisis utama, dilengkapi dengan sumber data resmi (Kemendikbud/Kemendikdasmen, BPS, dan OECD) sebagai data pendukung kondisi empiris.

Kriteria inklusi meliputi: (a) artikel jurnal ilmiah terindeks nasional (SINTA) atau internasional (Scopus/terindeks bereputasi) yang terbit 2020–2025; (b) berbahasa Indonesia atau Inggris; (c) membahas implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia secara empiris maupun tinjauan literatur; (d) dapat diakses secara penuh (*full text*). Kriteria eksklusi meliputi: (a) artikel berupa opini, *editorial*, atau esai tanpa data empiris; (b) duplikasi publikasi; (c) artikel yang tidak dapat diakses secara penuh; (d) penelitian di luar konteks kebijakan pendidikan Indonesia.

Analisis data menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) dua tahap. Tahap pertama adalah *open coding*, yaitu identifikasi temuan kunci dari setiap artikel tanpa kategori yang telah ditentukan. Tahap kedua adalah *axial coding*, yaitu pengelompokan temuan tersebut ke dalam empat dimensi Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi) serta pemetaannya terhadap enam kebijakan pendidikan yang menjadi fokus kajian (Kurikulum Merdeka, Merdeka Belajar, guru PPPK, Dana BOS, zonasi PPDB, dan PMM).

Validitas interpretasi dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan temuan dari studi kasus di berbagai daerah dan jenjang pendidikan untuk memastikan konsistensi pola, serta melalui proses *peer-debriefing* antarpengarang untuk menguji ulang kategorisasi tema. Seluruh tahapan pencarian, seleksi, dan koding didokumentasikan secara rinci sehingga penelitian ini bersifat *replicable* dan dapat direplikasi oleh peneliti lain dengan kata kunci dan kriteria yang sama.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sesuai dengan tujuan penelitian, hasil kajian disajikan berdasarkan empat dimensi teori implementasi kebijakan George C. Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi implementor, dan struktur birokrasi (Edwards III, 1980). Keempat dimensi ini digunakan untuk membedah implementasi enam kebijakan: Kurikulum Merdeka, Merdeka Belajar, guru PPPK, Dana BOS, zonasi PPDB, dan Platform Merdeka Mengajar.

Komunikasi Kebijakan

Dimensi komunikasi mencakup kejelasan, konsistensi, dan penyampaian kebijakan kepada seluruh pemangku kepentingan (Edwards III, 1980). Pada Kurikulum Merdeka, sosialisasi kebijakan telah dilakukan secara masif melalui Platform Merdeka Mengajar, namun kajian pada jenjang SMP dan SMA menemukan bahwa pemahaman guru terhadap prinsip pembelajaran berdiferensiasi dan asesmen formatif masih beragam, terutama di sekolah dengan akses pelatihan yang terbatas (Nurhayati et al., 2025; Syafriani et al.,

2025). Pada kebijakan zonasi PPDB, permasalahan komunikasi tampak dari minimnya sosialisasi publik yang komprehensif, sehingga menimbulkan resistensi sosial dan kesalahpahaman masyarakat mengenai mekanisme jalur afirmasi dan zonasi (Winarti et al., 2023). Pada tata kelola Dana BOS, lemahnya komunikasi regulasi kepada pihak sekolah turut berkontribusi pada rendahnya pemahaman terhadap petunjuk teknis pengelolaan dana, yang berdampak pada variasi praktik pelaporan (Faizah et al., 2024).

Sumber Daya

Dimensi sumber daya meliputi kecukupan staf, informasi, kewenangan, dan fasilitas pendukung implementasi (Edwards III, 1980; Mazmanian & Sabatier, 1983). Data menunjukkan bahwa persoalan sumber daya menjadi hambatan paling dominan lintas kebijakan. Pada aspek guru, meskipun rasio guru-siswa nasional relatif ideal, distribusi guru sangat timpang antarwilayah: Indonesia kekurangan sekitar 374 ribu guru pada satuan pendidikan negeri, sementara lebih dari 200 ribu guru ASN dan non-ASN justru berlebih pada bidang dan wilayah tertentu (Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, 2025). Kesenjangan ini paling parah di Papua, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Utara. Pada aspek pembiayaan, pengelolaan Dana BOS di tingkat sekolah masih menghadapi kendala kompetensi sumber daya manusia pengelola keuangan dan keterbatasan sarana pelaporan digital, terutama di madrasah dan sekolah swasta di wilayah terpencil (Ramdhani, 2022; Batubara et al., 2023). Pada aspek infrastruktur digital, implementasi PMM masih menghadapi kesenjangan akses internet di daerah 3T, sehingga distribusi manfaat digitalisasi pendidikan belum merata (Hasbiuán, 2023).

Disposisi Implementor

Disposisi merujuk pada sikap, komitmen, dan motivasi aparat pelaksana kebijakan (Edwards III, 1980). Studi tentang Kurikulum Merdeka menunjukkan bahwa disposisi guru terhadap perubahan kurikulum bervariasi: guru dengan pengalaman pelatihan Guru Penggerak menunjukkan penerimaan yang lebih tinggi dibandingkan guru yang hanya mengandalkan modul mandiri di PMM

(Hartawati & Karim, 2024). Pada kebijakan guru PPPK, disposisi implementor di tingkat daerah turut memengaruhi keadilan distribusi formasi; ketiadaan mekanisme kompensasi bagi guru honorer lama berpotensi memperlebar kesenjangan kesejahteraan dan menurunkan motivasi kerja (Adzhar & Nirmala, 2025). Pada Dana BOS, disposisi kepala sekolah dan komite sekolah terhadap prinsip transparansi turut menentukan efektivitas pengelolaan; sekolah dengan kepemimpinan yang proaktif melibatkan orang tua dalam penyusunan RKAS menunjukkan tingkat akuntabilitas yang lebih tinggi (Simanjuntak et al., 2024).

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi mencakup Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentasi kewenangan antarlembaga (Edwards III, 1980). Kompleksitas birokrasi paling menonjol pada kebijakan zonasi PPDB, yang melibatkan koordinasi lintas dinas pendidikan, pemerintah daerah, dan sekolah, sehingga rentan terhadap manipulasi domisili dan ketidaksesuaian daya tampung (Kurniawan et al., 2024; Sidik, 2024; Ulfa Samosir & Usiono, 2025). Pada kebijakan guru, fragmentasi kewenangan antara pemerintah pusat (penetapan formasi nasional) dan pemerintah daerah (penempatan riil di lapangan) menjadi akar dari ketimpangan distribusi guru yang berlarut-larut (Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, 2025). Pada Dana BOS, tumpang tindih regulasi antara petunjuk teknis pusat dan kebijakan pengelolaan keuangan daerah turut memperlambat penyerapan dan pelaporan anggaran (Faizah et al., 2024). Secara keseluruhan, temuan ini konsisten dengan argumen bahwa desentralisasi pendidikan di Indonesia belum diimbangi dengan kapasitas kelembagaan daerah yang memadai (Nurdin, 2021; Wirandana & Khoirunurrofik, 2024).

Tabel 1. Sintesis Hasil Kajian Literatur Berdasarkan Dimensi Edward III

Dimensi Edward III	Kebijakan Terkait	Temuan Utama	Sumber
--------------------	-------------------	--------------	--------

Komunikasi	Kurikulum Merdeka; Zonasi PPDB; Dana BOS	Sosialisasi belum merata; edukasi publik minim; pemahaman juknis rendah	Nurhayati et al., 2025; Winarti et al., 2023; Faizah et al., 2024
Sumber Daya	Distribusi Guru; Dana BOS; PMM	Distribusi guru timpang antarwilayah; kompetensi pengelola keuangan terbatas; kesenjangan akses digital	Kemendikdasmen, 2025; Ramdhani, 2022; Hasbiuán, 2023
Disposisi	Kurikulum Merdeka; PPPK; Dana BOS	Variasi penerimaan guru terhadap perubahan; keadilan distribusi formasi; komitmen kepala sekolah	Hartawati & Karim, 2024; Adzhar & Nirmala, 2025; Simanjuntak et al., 2024
Struktur Birokrasi	Zonasi PPDB; Distribusi Guru; Dana BOS	Fragmentasi kewenangan pusat-daerah; tumpang tindih regulasi	Kurniawan et al., 2024; Kemendikdasmen, 2025; Faizah et al., 2024

Model Konseptual Hasil Sintesis: Siklus Kesenjangan Implementasi

Berdasarkan sintesis di atas, penulis mengajukan model konseptual siklus kesenjangan implementasi (*implementation-gap cycle*) yang menggambarkan hubungan sebab-akibat antardimensi. Lemahnya struktur birokrasi (fragmentasi kewenangan pusat-daerah) membatasi efektivitas komunikasi kebijakan ke tingkat sekolah; komunikasi yang lemah tersebut menghambat pemerataan sumber daya karena informasi kebutuhan riil di lapangan tidak tersampaikan secara akurat ke pengambil kebijakan pusat; keterbatasan sumber daya pada gilirannya menurunkan disposisi implementor karena minimnya insentif dan dukungan; dan rendahnya disposisi memperkuat kembali kekakuan struktur birokrasi karena implementor cenderung bekerja sesuai prosedur minimal tanpa inisiatif perbaikan. Siklus empat tahap yang saling memperkuat ini (birokrasi, komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi) menjelaskan mengapa kesenjangan implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia cenderung berulang lintas kebijakan meskipun desain kebijakannya terus diperbarui. Untuk memutus siklus ini, intervensi perlu

dilakukan secara simultan pada seluruh dimensi, bukan hanya pada satu titik, melalui reformasi tata kelola berbasis data (*evidence-based governance*).

KESIMPULAN

Penelitian ini menjawab tujuan yang ditetapkan dengan menunjukkan bahwa hambatan implementasi enam kebijakan pendidikan nasional. Kurikulum Merdeka, Merdeka Belajar, guru PPPK, Dana BOS, zonasi PPDB, dan PMM secara konsisten bersumber dari empat dimensi Edward III, dengan sumber daya dan struktur birokrasi sebagai faktor paling dominan dibandingkan komunikasi dan disposisi. Secara teoritis, penelitian ini memperluas aplikasi model Edward III dari kajian kebijakan tunggal menjadi kerangka sintesis lintas kebijakan, serta mengajukan model konseptual siklus kesenjangan implementasi yang dapat diuji lebih lanjut pada konteks kebijakan sektor publik lain di Indonesia.

Secara praktis, temuan ini merekomendasikan tiga langkah kebijakan: (1) redistribusi guru dan anggaran berbasis data riil kebutuhan daerah, bukan hanya rasio nasional agregat; (2) penguatan sistem pelaporan digital dan pelatihan pengelolaan keuangan bagi kepala sekolah dan komite sekolah guna memperbaiki akuntabilitas Dana BOS; dan (3) penyederhanaan koordinasi lintas kementerian dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan zonasi PPDB dan penempatan guru PPPK. Implikasi kebijakan dari temuan ini relevan untuk penyusunan peta jalan pendidikan nasional dan RPJMN 2025–2029, khususnya dalam upaya mencapai target numerasi nasional.

Novelty konseptual penelitian ini adalah matriks sintesis empat dimensi lintas enam kebijakan serta model siklus kesenjangan implementasi yang menjelaskan sifat berulang dari persoalan implementasi pendidikan di Indonesia. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena bersumber sepenuhnya dari studi kepustakaan sekunder tanpa data lapangan primer, sehingga generalisasi temuan pada konteks daerah tertentu perlu dilakukan dengan hati-hati. Penelitian lanjutan disarankan untuk melakukan validasi model konseptual ini melalui penelitian lapangan

campuran (*mixed-methods*) di berbagai provinsi dengan karakteristik geografis dan kapasitas kelembagaan yang berbeda, guna menguji generalisabilitas siklus kesenjangan implementasi yang diajukan.

REFERENSI

- Adzhar, M. H., & Nirmala, D. W. (2025). Studi literatur: Analisis kritis perkembangan kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) guru dan tenaga kependidikan di Indonesia. *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, 7(1), 123–135.
- Ahmad, I. F. (2021). Evaluasi implementasi kebijakan penerimaan peserta didik baru tahun 2021 dengan sistem real time di Kota Yogyakarta. *Jurnal Review Pendidikan Dasar*, 7(3), 129–135. <https://doi.org/10.26740/jrpd.v7n3.p129-135>
- Badan Pusat Statistik. (2025). *Statistik Pendidikan 2025*. BPS.
- Batubara, T. B., Nasution, Y. S. J., & Yanti, N. (2023). Analisis akuntabilitas dan transparansi pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah pada SMP Negeri 3 Kecamatan Natal Kabupaten Mandailing Natal. *JAAKFE UNTAN: Jurnal Audit dan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Tanjungpura*, 12(2), 138–147. <https://doi.org/10.26418/jaakfe.v12i2.65329>
- Daud, Y. M. (2024). Perkembangan kebijakan pendidikan di Indonesia. *Intelektualita*.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.
- Elvarisna, E., et al. (2023). Analisis kebijakan pendidikan dan tenaga kependidikan. *Dharmas Education Journal*.
- Faizah, D., Baihaqi, A. R., Himawan, M. G., & Trihantoyo, S. (2024). Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2022 tentang petunjuk teknis pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan di SDN Sidotopo Wetan I. *Jurnal Cendekia Pendidikan*, 3(1), 104–123. <https://doi.org/10.36841/cendekiapendidikan.v3i1.4297>
- Hartawati, F., & Karim, M. (2024). Tantangan guru dalam implementasi Kurikulum Merdeka di Sekolah Menengah Pertama (SMP). *Literasi: Jurnal Ilmiah Pendidikan Bahasa, Sastra Indonesia dan Daerah*, 14(1), 185–190.
- Hasbiuán, H. Y. (2023). Ethnoscience as the policy implementation of Kurikulum Merdeka in Indonesia. *Jurnal Penelitian Pendidikan IPA*, 9(8). <https://doi.org/10.29303/jppipa.v9i8.4500>
- Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah. (2025). *Data Pokok Pendidikan (Dapodik) Semester Ganjil Tahun Ajaran 2025/2026*. Kemendikdasmen.
- Kisyanto, E. (2025). Transformasi kebijakan pendidikan nasional. *Jurnal Sosial Humaniora dan Pendidikan*.
- Kurniawan, A. F., Sulistio, E. B., & Karmilasari, V. (2024). Evaluasi kebijakan sistem zonasi dalam optimalisasi aksesibilitas pendidikan pada jenjang Sekolah Menengah Pertama di Kota Bandar Lampung. *Wacana Publik*, 18(1), 43–52. <https://doi.org/10.37295/wp.v18i1.65>
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Scott, Foresman.
- Nurdin, E. S. (2021). Education policy in decentralised Indonesia: Challenges and opportunities for quality improvement. *Policy Futures in Education*, 19(6), 665–682. <https://doi.org/10.1177/1478210320976356>
- Nurhayati, N., Khairunnisa, Tarigan, S., & Lubis, M. (2025). Implementasi dan tantangan Kurikulum Merdeka di SMA:

- Strategi pengajaran berpusat pada siswa untuk pembelajaran yang lebih fleksibel dan kreatif. *Jurnal Pendidikan*, 13(1), 69–79.
- OECD. (2023). *PISA 2022 Results: Country Note—Indonesia*. OECD Publishing.
- Purwanti, D., Irawati, I., Adiwisasta, J., & Bekt, H. (2019). Implementasi kebijakan penerimaan peserta didik baru berdasarkan sistem zonasi di Kota Bandung. *Jurnal Governansi*, 5(1), 12–23.
<https://doi.org/10.30997/jgs.v5i1.1699>
- Putri, R. M., et al. (2024). Dinamika perumusan kebijakan pendidikan di Indonesia. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*.
- Rahayu, R. M. L., Reza, R., & Ellyawati, N. (2021). Implementasi kebijakan sistem zonasi dalam penerimaan peserta didik baru (PPDB) di SMP Negeri 9 Samarinda tahun pembelajaran 2020/2021. *Educational Studies: Conference Series*, 1(2).
<https://doi.org/10.30872/escs.v1i2.888>
- Ramdhani, R. F. (2022). Akuntabilitas dan transparansi pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). *JTKP: Jurnal Tata Kelola Pendidikan*, 4(2), 95–104.
<https://doi.org/10.17509/jtkp.v4i2.61437>
- Setiawan, N. R. (2024). Education policy in Indonesia year 2020–2024. *Proceedings Series of Educational Studies*.
- Sidik, F. (2024). Pelaksanaan kebijakan zonasi sekolah dan dampaknya terhadap kualitas sekolah pada jenjang Sekolah Menengah Pertama: Studi kasus di Kabupaten Sleman Yogyakarta. *Humanika: Kajian Ilmiah Mata Kuliah Umum*, 24(1), 47–56.
<https://doi.org/10.21831/hum.v24i1.68551>
- Simanjuntak, M. N., Nafiati, D. A., & Hendaryati, N. (2024). Menuju pendidikan berintegritas: Studi transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Dana BOS. *Journal of Education Research*, 5(4), 6191–6197.
<https://doi.org/10.37985/jer.v5i4.1588>
- Suyana, N., Dalmeri, D., Sugiharto, S., & Jupriadi, J. (2024). Kebijakan pendidikan nasional menghadapi tantangan global. *Journal of Education Research*, 5(1), 620–634.
- Syafriani, D., Dawolo, B. D. P., Butar Butar, L. A., Batubara, N., & Silitonga, S. (2025). Implementasi Kurikulum Merdeka dalam pendidikan Indonesia: Kajian literatur. *Insight: Indonesian Journal of Social, Humanity, and Education*, 1(2), 83–91.
- Ulfa Samosir, N. N., & Usiono, U. (2025). Dampak sistem zonasi PPDB terhadap mutu pendidikan dan kesenjangan antar sekolah. *Khidmat*, 3(2), 354–365.
<https://doi.org/10.65311/j.khidmat.v3i2.1787>
- Wati, D. S. S., Aziz, A., & Fitri, A. Z. (2023). Kebijakan kurikulum Merdeka Belajar. *Journal of Education Research*.
- Winarti, N., Rahmi, K., & Charin, R. O. P. (2023). Harapan pemerataan menghadirkan kesenjangan: Analisis dampak kebijakan sistem zonasi penerimaan peserta didik baru (PPDB) Kota Tanjungpinang. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, 49(2), 210–225.
<https://doi.org/10.33701/jipwp.v49i2.35793246>
- Wirandana, P. A., & Khoirunurrofik. (2024). Educational inequality in Indonesia: Are intergovernmental fiscal transfers effective in reducing the gap? *Educational Studies*, 50(6), 1424–1443.
<https://doi.org/10.1080/03055698.2022.2103647>