

**MEMAHAMI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN MELALUI
AKTOR KEPEMIMPINAN PADA KONTEKS DAN *POLICY ENACTMENT*
DALAM LITERATUR 2021–2026**

Pipit Sandriani^{1*}, Zarkasyi², Sry Wahyuni Rai³, Zaiyani⁴, Saiful Bahri⁵, Munawar⁶

Program Studi Magister Administrasi Pendidikan,

Pascasarjana Universitas Almuslim – Aceh^{1,2,3,4,5,6}

e-mail: umiani401@gmail.com^{1*}, edukasyi@gmail.com², srywahyuni816@gmail.com³,
zaiyaninew@gmail.com⁴, saifulbahri@umuslim.ac.id⁵, munawar@umuslim.ac.id⁶

Diterima: 29/09/2026; Direvisi: 09/10/2026; Diterbitkan: 21/10/2026

ABSTRAK

Implementasi kebijakan pendidikan tidak berlangsung secara linear dari perumusan regulasi menuju praktik, karena proses tersebut dipengaruhi oleh interpretasi aktor, kapasitas organisasi, ketersediaan sumber daya, serta karakteristik lingkungan tempat kebijakan diterapkan. Penelitian ini bertujuan menganalisis perkembangan kajian implementasi kebijakan pendidikan dan *policy enactment* pada periode 2021–2026, memetakan tema yang berkembang, serta menyusun kerangka konseptual yang menjelaskan keterkaitan antara desain kebijakan dan praktik pendidikan. Penelitian menggunakan pendekatan *Systematic Literature Review* (SLR) dengan pedoman PRISMA 2020. Penelusuran dilakukan melalui Google Scholar menggunakan *Harzing's Publish or Perish*, kemudian artikel diseleksi berdasarkan kesesuaian topik, periode publikasi, jenis sumber, dan keterlacakan metadata. Sebanyak 68 artikel dinyatakan layak untuk tahap penilaian teks lengkap dan pemetaan tematik awal. Hasil sintesis menghasilkan enam tema, yaitu kerangka konseptual dan *review*; aktor, konteks, dan translasi kebijakan; kurikulum, pedagogi, dan praktik profesional; kepemimpinan dan kapasitas organisasi; inklusi, keadilan, dan relasi kekuasaan; serta tata kelola, institusi, dan akuntabilitas. Temuan memperlihatkan bahwa *policy implementation* dan *policy enactment* saling melengkapi dalam menjelaskan perubahan kebijakan menjadi praktik. Kajian ini menghasilkan kerangka integratif yang menempatkan implementasi sebagai proses dinamis melalui *sensemaking*, kepemimpinan, adaptasi, *feedback*, pembelajaran, dan *policy reconfiguration*.

Kata Kunci: *Implementasi Kebijakan Pendidikan, Policy Enactment, Kepemimpinan Pendidikan, Konteks Kebijakan, Systematic Literature Review.*

ABSTRACT

Educational policy implementation does not proceed linearly from regulatory formulation to practice, as the process is shaped by actors' interpretations, organizational capacity, resource availability, and the characteristics of the environments in which policies are implemented. This study aims to analyze the development of research on educational policy implementation and policy enactment during the 2021–2026 period, map emerging themes, and develop a conceptual framework explaining the relationship between policy design and educational practice. The study employed a Systematic Literature Review (SLR) guided by the PRISMA 2020 framework. The literature search was conducted through Google Scholar using *Harzing's Publish or Perish*, followed by article selection based on topic relevance, publication period, source type, and metadata traceability. A total of 68 articles were considered eligible for full-text assessment and preliminary thematic mapping. The synthesis



identified six themes: conceptual frameworks and review; policy actors, context, and translation; curriculum, pedagogy, and professional practice; leadership and organizational capacity; inclusion, justice, and power relations; and governance, institutions, and accountability. The findings indicate that policy implementation and policy enactment complement each other in explaining how policies are transformed into practice. This review produces an integrative framework that positions implementation as a dynamic process involving sensemaking, leadership, adaptation, feedback, learning, and policy reconfiguration. **Keywords:** *Educational Policy Implementation, Policy Enactment, Educational Leadership, Policy Context, Systematic Literature Review.*

PENDAHULUAN

Kebijakan pendidikan merupakan instrumen strategis untuk mengarahkan perubahan mutu, pemerataan layanan, dan pencapaian tujuan pendidikan pada berbagai tingkat kelembagaan. Kebijakan tidak hanya menetapkan target dan prosedur administratif, tetapi juga membentuk ruang bagi sekolah, pendidik, peserta didik, dan pemangku kepentingan untuk mengubah tujuan pendidikan menjadi praktik yang dapat diamati. Peran tersebut semakin kompleks ketika agenda pendidikan berhadapan dengan tuntutan pembangunan berkelanjutan dan transformasi ekonomi serta digital, sehingga kebijakan perlu diterjemahkan ke dalam kapasitas pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan sosial dan institusional (Hadiyani et al., 2025). Pada saat yang sama, efektivitas kebijakan tidak cukup dinilai dari keberadaan program atau keterlaksanaan kegiatan, tetapi juga dari efektivitas, kualitas, dan nilai yang dihasilkan melalui proses evaluasi yang sistematis (Huda et al., 2025). Dengan demikian, implementasi menjadi ruang penting untuk melihat apakah orientasi normatif suatu kebijakan benar-benar memperoleh bentuk yang bermakna dalam praktik pendidikan.

Persoalan muncul ketika rancangan kebijakan yang telah disusun pada tingkat formulasi tidak sepenuhnya menghasilkan praktik sebagaimana yang direncanakan. Kesenjangan tersebut dapat muncul karena implementasi berlangsung di tengah keterbatasan informasi, komitmen kepemimpinan, pendanaan, infrastruktur, kondisi politik-ekonomi, dan kapasitas kelembagaan yang berbeda antarorganisasi (Muthanna & Sang, 2023). Caves dan Oswald-Egg (2023) memperlihatkan bahwa perubahan kebijakan pendidikan vokasional dapat tetap berlangsung meskipun kondisi ideal tidak seluruhnya tersedia, sehingga keberhasilan implementasi tidak tepat dijelaskan hanya melalui ukuran kepatuhan terhadap rancangan awal. Kompleksitas tersebut semakin terlihat ketika kebijakan pendidikan berhadapan dengan transformasi digital, karena integrasi teknologi memerlukan keterhubungan antara kemampuan teknologi, pertimbangan pedagogis, penalaran kritis, dan kebutuhan kontekstual pembelajaran (Khairul & Saminan, 2025). Kondisi ini memperlihatkan bahwa *policy-practice gap* perlu dipahami bukan semata-mata sebagai kegagalan implementasi, tetapi sebagai persoalan yang berkaitan dengan kapasitas, sumber daya, interpretasi, dan kemampuan sistem pendidikan dalam menyesuaikan kebijakan dengan realitas praktik.

Variasi implementasi juga tidak dapat dilepaskan dari posisi dan tindakan aktor yang menjalankan kebijakan. Kepala sekolah, pemimpin tingkat menengah, guru, dan aktor lain tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana instruksi, tetapi memiliki ruang untuk menafsirkan, menerjemahkan, menegosiasikan, bahkan mengubah bentuk kebijakan ketika berhadapan dengan tuntutan organisasi. Skeritt et al. (2023) menunjukkan bahwa *middle leaders* dapat bertindak sebagai *policy translators* yang menghubungkan gagasan kebijakan dengan tindakan kolektif di sekolah, sedangkan Khanal dan Regmi (2024) menunjukkan bahwa posisi, tanggung jawab, serta kondisi kepemimpinan kepala sekolah dapat menjadi faktor

yang menentukan tantangan implementasi. Perspektif aktor juga perlu diperluas melampaui pemimpin formal karena peserta didik dapat mengalami, memahami, dan merespons konsekuensi kebijakan secara berbeda sesuai posisi sosial mereka (Landolt & Bauer, 2026). Oleh karena itu, analisis implementasi kebijakan pendidikan memerlukan perhatian terhadap agensi aktor, distribusi kewenangan, kapasitas kepemimpinan, serta cara berbagai kelompok memberi makna terhadap kebijakan yang mereka hadapi.

Selain aktor, konteks merupakan bagian yang membentuk kemungkinan suatu kebijakan untuk bekerja secara efektif. Kebijakan yang sama dapat menghasilkan bentuk praktik dan konsekuensi yang berbeda ketika diterapkan pada organisasi dengan sumber daya, infrastruktur, karakteristik peserta didik, struktur birokrasi, dan dukungan kelembagaan yang tidak sama. Sundström (2025) memperlihatkan bahwa penerjemahan kurikulum baru pada pendidikan prasekolah berkaitan dengan dukungan pemerintah daerah, waktu kerja, kompetensi staf, dan kondisi organisasi, sedangkan Bradbury et al. (2023) menunjukkan bahwa perubahan kondisi material dan tuntutan respons cepat pada masa krisis memengaruhi cara pemimpin sekolah menjalankan kebijakan. Pada konteks lain, Zhou (2024) menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan lingkungan dapat memperoleh bentuk praktik yang berbeda karena dipengaruhi oleh infrastruktur sekolah, jumlah peserta didik, dan relasi dengan birokrasi pendidikan lokal. Nicholson dan Wilkins (2025) juga memperlihatkan bahwa aktor perantara pada lanskap sekolah lokal dapat menjalankan fungsi interpretasi, translasi, dan pembangunan kemitraan ketika kebijakan bergerak melintasi berbagai tingkat kelembagaan. Temuan-temuan tersebut menempatkan konteks bukan sebagai latar belakang pasif, melainkan sebagai kondisi yang ikut membentuk proses dan hasil implementasi.

Pemahaman tersebut mendorong perkembangan kajian dari perspektif *policy implementation* menuju perspektif *policy enactment* yang memberi perhatian lebih besar pada bagaimana kebijakan memperoleh bentuk konkret melalui interaksi antara teks, aktor, organisasi, dan lingkungan sosial-material. Dalam perspektif ini, kebijakan tidak dipandang sebagai instruksi yang berpindah secara mekanis dari pembuat kebijakan kepada pelaksana, tetapi sebagai sesuatu yang ditafsirkan, diterjemahkan, dinegosiasikan, dan direkontekstualisasikan dalam praktik. Hay (2025) menawarkan kerangka konseptual *policy enactment* yang menghubungkan proses tersebut dengan *sensemaking*, jejaring aktor, serta hubungan antara manusia dan unsur material dalam lingkungan pendidikan. Perkembangan lebih lanjut ditunjukkan oleh Skerritt (2026) melalui gagasan *little-p policy production*, yang memperlihatkan bahwa sekolah tidak hanya menjadi penerima kebijakan, tetapi juga dapat menghasilkan bentuk-bentuk kebijakan pada tingkat lokal. Perspektif tersebut memperluas pemahaman implementasi karena perubahan dari desain awal tidak selalu menunjukkan penyimpangan, melainkan dapat mencerminkan proses adaptasi yang memungkinkan kebijakan berfungsi dalam kondisi tertentu.

Perkembangan penelitian pada periode mutakhir memperlihatkan bahwa kajian implementasi kebijakan pendidikan semakin tersebar pada berbagai persoalan, mulai dari kapasitas implementasi, kepemimpinan sekolah, translasi kebijakan, kurikulum, transformasi digital, konteks lokal, hingga pengalaman kelompok yang terdampak kebijakan. Muthanna dan Sang (2023) menekankan determinan implementasi, Caves dan Oswald-Egg (2023) memperlihatkan pentingnya kombinasi kondisi dalam reformasi pendidikan vokasional, sedangkan Skerritt et al. (2023), Khanal dan Regmi (2024), dan Sundström (2025) memperluas perhatian pada peran kepemimpinan dan aktor penerjemah kebijakan. Literatur yang lebih baru kemudian bergerak menuju analisis *enactment*, termasuk relasi antara aktor dan konteks (Hay, 2025), produksi kebijakan pada tingkat sekolah (Skerritt, 2026), serta peran

aktor perantara dalam membangun hubungan dan menerjemahkan kebijakan (Nicholson & Wilkins, 2025). Pada saat yang sama, perhatian terhadap perubahan sosial, digital, dan keberlanjutan memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan semakin membutuhkan pendekatan yang mampu menghubungkan tujuan kebijakan dengan kondisi nyata pendidikan (Khairul & Saminan, 2025; Hadiyani et al., 2025). Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa bidang kajian telah bergerak dari pertanyaan sederhana mengenai apakah kebijakan terlaksana menuju pertanyaan yang lebih kompleks mengenai siapa yang membentuk implementasi, dalam kondisi apa, melalui proses interpretasi seperti apa, dan dengan konsekuensi bagi kelompok yang berbeda.

Meskipun perkembangan tersebut semakin memperkaya literatur, hubungan antara *policy implementation* dan *policy enactment* masih belum selalu ditempatkan dalam satu kerangka sintesis yang menjelaskan keterkaitan antara desain kebijakan, aktor, kepemimpinan, kapasitas organisasi, sumber daya, konteks, translasi, dan hasil implementasi. Sebagian penelitian lebih kuat dalam menjelaskan faktor yang mendukung atau menghambat pelaksanaan, sementara penelitian lainnya lebih menekankan proses pemaknaan, agensi, adaptasi, dan produksi kebijakan pada tingkat lokal. Keterpisahan tersebut menyisakan persoalan konseptual mengenai bagaimana kedua perspektif dapat dibaca secara komplementer untuk menjelaskan *policy-practice gap* tanpa menyederhanakannya sebagai persoalan kepatuhan atau kegagalan semata. Atas dasar kesenjangan tersebut, penelitian ini melakukan *Systematic Literature Review* terhadap literatur periode 2021–2026 untuk menganalisis perkembangan dan karakteristik publikasi, mengidentifikasi tema-tema dominan, serta menjelaskan faktor yang membentuk kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik pendidikan. Kajian ini diarahkan untuk menghasilkan kerangka integratif yang menghubungkan *policy design, interpretation and sensemaking, policy actors and leadership, organizational capacity and resources, institutional and local context, policy translation/adaptation/enactment, implementation outcomes*, serta *monitoring, feedback, learning*, dan *policy reconfiguration*, sehingga implementasi dapat dipahami sebagai proses pembelajaran kebijakan yang dinamis dan berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Systematic Literature Review* (SLR) untuk mengidentifikasi, menyeleksi, memetakan, dan mensintesis penelitian mengenai implementasi kebijakan pendidikan serta *policy enactment* pada periode 2021–2026. Proses kajian dilaporkan dengan mengacu pada kerangka *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA) 2020 agar tahapan penelusuran dan seleksi literatur dapat ditelusuri secara sistematis. Penelusuran dilakukan melalui *Google Scholar* dengan bantuan perangkat lunak *Harzing's Publish or Perish* versi 8.19.5300.9483 dan dilaksanakan pada 26 September 2026. Penggunaan *Google Scholar* ditujukan untuk memperoleh cakupan publikasi yang luas, sedangkan *Publish or Perish* digunakan untuk membantu pengambilan serta pengelolaan informasi bibliografis, seperti judul, penulis, tahun terbit, sumber publikasi, DOI, dan tautan artikel. Strategi pencarian menggunakan lima frasa, yaitu “*education policy implementation*”, “*educational policy implementation*”, “*policy implementation in education*”, “*education policy enactment*”, dan “*policy enactment*”, yang dipilih untuk mencakup variasi istilah utama dalam kajian implementasi dan *enactment* kebijakan pendidikan.

Seleksi literatur dilakukan secara bertahap melalui pemeriksaan metadata, penghapusan duplikasi, *screening* judul dan abstrak, serta penilaian kelayakan *full text*. Kriteria inklusi mencakup artikel jurnal *peer-reviewed* yang diterbitkan pada rentang 2021–



2026, berfokus pada bidang pendidikan, serta membahas implementasi, *enactment*, interpretasi, translasi, adaptasi, aktor, kepemimpinan, konteks, atau tata kelola kebijakan pendidikan secara substantif. Artikel dikeluarkan apabila berada di luar periode penelitian, bukan artikel jurnal yang sesuai dengan kriteria publikasi, berasal dari bidang di luar pendidikan, tidak memiliki informasi bibliografis yang dapat diverifikasi, atau hanya menyebut istilah implementasi dan *enactment* secara perifer tanpa keterkaitan dengan fokus kajian. Hasil penelusuran memperoleh 100 *record*, kemudian satu *record* duplikat dikeluarkan sehingga tersisa 99 *record* untuk tahap *screening* judul dan abstrak. Sebanyak 31 *record* dieliminasi karena tidak memenuhi kriteria yang telah ditetapkan, sedangkan 68 artikel dipertahankan sebagai kandidat untuk tahap penilaian kelayakan *full text* dan pemetaan tematik awal. Dengan demikian, angka 68 dalam kajian ini tidak diposisikan sebagai jumlah *final included studies*, melainkan sebagai korpus kandidat yang masih harus dikonfirmasi melalui pemeriksaan teks lengkap dan penilaian kualitas metodologis sebelum jumlah studi akhir ditetapkan.

Data dari artikel yang memenuhi tahap pemetaan diekstraksi menggunakan matriks kajian yang mencatat penulis dan tahun publikasi, judul artikel, sumber publikasi, DOI, fokus kebijakan, aktor implementasi, konteks pendidikan, faktor penghambat, faktor pendukung, serta temuan utama. Proses pengodean dilakukan dengan mengelompokkan informasi ke dalam enam domain awal, yaitu kerangka konseptual dan *review*; aktor, konteks, dan translasi kebijakan; kurikulum, pedagogi, dan praktik profesional; kepemimpinan dan kapasitas organisasi; inklusi, keadilan, dan relasi kekuasaan; serta tata kelola, institusi, dan akuntabilitas. Data yang telah dikodekan kemudian dianalisis menggunakan *thematic synthesis* melalui tiga tahapan, yaitu mengidentifikasi konsep yang berulang, mengelompokkan konsep tersebut ke dalam tema, dan menghubungkan antartema untuk membangun sintesis konseptual. Pemetaan dilakukan secara deskriptif untuk menggambarkan karakteristik literatur, sedangkan sintesis tematik digunakan untuk menelusuri hubungan antara desain kebijakan, interpretasi dan *sensemaking*, aktor serta kepemimpinan, kapasitas organisasi dan sumber daya, konteks institusional dan lokal, translasi atau adaptasi kebijakan, hasil implementasi, serta mekanisme *monitoring*, *feedback*, pembelajaran, dan *policy reconfiguration*. Tahapan analisis tersebut digunakan untuk membangun kerangka konseptual yang menjelaskan keterhubungan antara proses implementasi dan *policy enactment* tanpa menyamakan keduanya sebagai proses yang identik. Seluruh hasil seleksi, pengodean, dan sintesis selanjutnya disajikan secara transparan melalui diagram alur dan tabel pemetaan sehingga keterkaitan antara proses penelusuran literatur dan hasil sintesis dapat ditelusuri kembali.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Hasil Penelusuran dan Seleksi Literatur

Penelusuran menggunakan lima kombinasi istilah terkait *implementation* dan *policy enactment* menghasilkan 100 *record* pada periode 2021–2026. Setelah satu duplikat dihapus, 99 *record* disaring berdasarkan judul dan abstrak, dengan 31 *record* dieliminasi karena jenis publikasi, bidang kajian, status jurnal, atau relevansi substantif yang tidak sesuai. Sebanyak 68 artikel selanjutnya memasuki tahap penilaian kelayakan teks lengkap. Distribusi kandidat artikel meliputi 20 artikel pada 2026 (29,4%), 13 pada 2021 (19,1%), 11 pada 2023 (16,2%), 10 pada 2024 (14,7%), serta masing-masing tujuh pada 2022 dan 2025 (10,3%). Distribusi ini menggambarkan sebaran awal literatur yang teridentifikasi, bukan ukuran produktivitas global

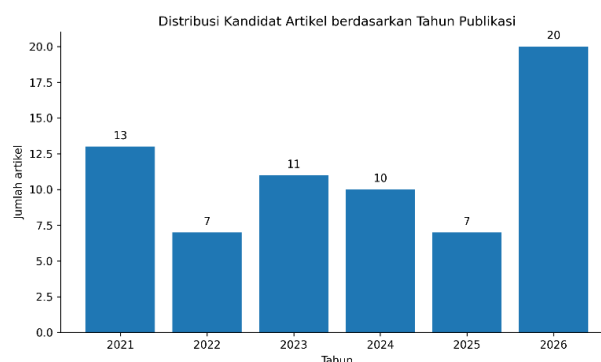


bidang kajian, mengingat karakteristik cakupan dan pemeringkatan Google Scholar. Rincian jumlah dan proporsi artikel berdasarkan tahun publikasi disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Distribusi kandidat artikel berdasarkan tahun

Tahun	Jumlah artikel	Proporsi
2021	13	19,1%
2022	7	10,3%
2023	11	16,2%
2024	10	14,7%
2025	7	10,3%
2026	20	29,4%
Total	68	100%

Tabel 1 memperlihatkan bahwa kandidat artikel terbanyak berasal dari tahun 2026, sedangkan jumlah paling sedikit terdapat pada tahun 2022 dan 2025. Distribusi ini menggambarkan sebaran awal literatur periode 2021–2026, tetapi belum dapat digunakan untuk menyimpulkan perkembangan substantif bidang kajian karena seluruh kandidat belum melewati pemeriksaan teks lengkap dan penilaian kelayakan. Dengan demikian, pola tersebut merupakan gambaran awal hasil penelusuran dan penyaringan, bukan distribusi final artikel yang menjadi dasar sintesis *Systematic Literature Review*. Visualisasi distribusi kandidat artikel berdasarkan tahun publikasi disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Distribusi Kandidat Artikel Berdasarkan Tahun Publikasi

Gambar 1 menunjukkan bahwa jumlah kandidat artikel berfluktuasi sepanjang periode 2021–2026, dengan jumlah tertinggi pada tahun 2026 dan jumlah terendah pada tahun 2022 serta 2025. Pola tersebut memperlihatkan bahwa hasil pencarian literatur dalam tahap awal lebih banyak menghasilkan publikasi pada tahun 2026 dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Namun, distribusi ini masih menggambarkan kandidat artikel pada tahap identifikasi dan penyaringan awal, sehingga belum dapat digunakan untuk menggambarkan kecenderungan final perkembangan penelitian. Interpretasi terhadap perkembangan literatur secara substantif akan dilakukan setelah proses seleksi *full-text* dan penilaian kualitas artikel diselesaikan.

Pemetaan Tema Utama

Pemetaan tematik awal terhadap 68 kandidat artikel periode 2021–2026 menghasilkan enam kelompok tema. Kerangka konseptual dan *review* mendominasi dengan 23 artikel (33,8%), diikuti aktor, konteks, dan translasi kebijakan sebanyak 15 artikel (22,1%). Tema kurikulum, pedagogi, dan praktik profesional serta kepemimpinan dan kapasitas organisasi masing-masing mencakup 11 artikel (16,2%), sedangkan inklusi, keadilan, dan relasi

kekuasaan serta tata kelola, institusi, dan akuntabilitas masing-masing mencakup empat artikel (5,9%). Distribusi ini merupakan pemetaan awal yang masih memerlukan konfirmasi melalui penilaian kelayakan teks lengkap. Rincian jumlah dan proporsi artikel pada setiap tema disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Pemetaan Tema Awal Terhadap 68 Artikel Yang Lolos Screening

Tema	n	Proporsi
Kerangka konseptual & review	23	33,8%
Aktor, konteks & translasi kebijakan	15	22,1%
Kurikulum, pedagogi & praktik profesional	11	16,2%
Kepemimpinan & kapasitas organisasi	11	16,2%
Inklusi, keadilan & relasi kekuasaan	4	5,9%
Tata kelola, institusi & akuntabilitas	4	5,9%

Tabel 2 memperlihatkan bahwa tema kerangka konseptual dan *review* merupakan kelompok yang paling banyak ditemukan dalam kandidat literatur, diikuti oleh tema aktor, konteks, dan translasi kebijakan. Tema kurikulum, pedagogi, dan praktik profesional serta kepemimpinan dan kapasitas organisasi memiliki proporsi yang relatif sama, sedangkan tema inklusi, keadilan, relasi kekuasaan, serta tata kelola, institusi, dan akuntabilitas muncul dalam jumlah yang lebih terbatas. Pola tersebut memberikan gambaran awal bahwa literatur yang teridentifikasi mencakup dimensi konseptual sekaligus dimensi aktor, organisasi, dan konteks dalam implementasi kebijakan pendidikan. Namun, pemetaan ini masih bersifat awal karena 68 artikel tersebut merupakan kandidat hasil *screening* dan belum seluruhnya dapat diperlakukan sebagai artikel yang masuk dalam sintesis akhir.

Perluasan Perspektif Implementasi dan *Policy Enactment*

Kajian mutakhir memperlihatkan pergeseran dari pendekatan implementasi yang menekankan kesesuaian tujuan dan pelaksanaan menuju perspektif *policy enactment*, yang memandang kebijakan sebagai proses penafsiran, penerjemahan, negosiasi, dan adaptasi dalam praktik. Proses tersebut dipengaruhi oleh kepemimpinan, pendanaan, infrastruktur, informasi, serta kondisi sosial-politik dan ekonomi, sehingga implementasi tetap dapat berlangsung melalui penyesuaian terhadap keterbatasan yang ada. Penerjemahan kebijakan juga melibatkan *sensemaking*, interaksi antaraktor, dan kondisi material, bahkan memungkinkan sekolah menghasilkan kebijakan lokal melalui praktik sehari-hari. Dengan demikian, *policy implementation* dan *policy enactment* merupakan perspektif komplementer untuk menjelaskan faktor yang memengaruhi pelaksanaan sekaligus proses sosial yang membentuk kebijakan dalam konteks nyata.

Aktor Kebijakan sebagai *Interpreter* dan *Translator*

Aktor pendidikan menghubungkan teks kebijakan dengan praktik melalui interpretasi, koordinasi, dan penyesuaian sesuai posisi serta kewenangannya. Peran ini tidak hanya dijalankan kepala sekolah, tetapi juga pemimpin menengah, guru, peserta didik, birokrat lokal, organisasi nonpemerintah, dan aktor perantara. Pada tingkat sekolah, pemimpin menengah menerjemahkan kebijakan melalui perencanaan, koordinasi pekerjaan, pengembangan perangkat pendukung, dan integrasi tuntutan kebijakan ke dalam praktik, sedangkan aktor perantara turut membangun kemitraan dengan komunitas lokal. Perbedaan pengalaman, kewenangan, dan sumber daya menyebabkan penerjemahan kebijakan menghasilkan praktik yang beragam. Oleh karena itu, kapasitas implementasi perlu dipahami

sebagai kemampuan kolektif dan jaringan aktor dalam mewujudkan kebijakan sesuai kondisi lapangan.

Kepemimpinan dan Kapasitas Organisasi

Kepemimpinan menghubungkan tuntutan kebijakan dengan kapasitas organisasi untuk melaksanakan perubahan, tetapi prosesnya dapat terkendala oleh pola *top-down*, politisasi, rendahnya transparansi, keterbatasan pemahaman kebijakan, dan beban kerja. Dukungan struktural dan material dari pemerintah daerah juga perlu disertai kecukupan waktu, kompetensi staf, pembagian kerja, serta kesiapan organisasi agar perubahan dapat dijalankan secara efektif. Dengan demikian, kepemimpinan implementatif tidak hanya berkaitan dengan pemberian arahan dan pengawasan kepatuhan, tetapi juga mencakup *sensemaking*, koordinasi, komunikasi perubahan, alokasi sumber daya, dan pengembangan kapasitas staf. Unsur-unsur tersebut memungkinkan proses *policy enactment* berlangsung secara berkelanjutan.

Konteks, Sumber Daya, dan Kesenjangan Implementasi

Konteks lokal membentuk variasi implementasi melalui perbedaan kondisi material, kebutuhan peserta didik, infrastruktur, kapasitas organisasi, dan pengaruh birokrasi daerah. Dalam situasi krisis maupun penerapan kebijakan bahasa, interaksi antara pemerintah, sekolah, guru, dan peserta didik dapat menghasilkan praktik yang berbeda dari rancangan formal. Oleh karena itu, *implementation gap* tidak selalu mencerminkan ketidakpatuhan, tetapi juga dapat menunjukkan keterbatasan sumber daya, perbedaan kapasitas, dan adaptasi aktor terhadap kondisi yang tersedia. Konteks dengan demikian merupakan unsur aktif yang menentukan kemungkinan, batasan, dan arah penerjemahan kebijakan dalam praktik pendidikan.

Tata Kelola, Legitimasi, dan Aktor Eksternal

Implementasi kebijakan pendidikan melibatkan tata kelola multilevel yang mempertemukan kewenangan dan kepentingan global, nasional, daerah, organisasi, dan sekolah. Keberhasilannya tidak hanya bergantung pada kontrol formal, tetapi juga legitimasi organisasi dan dukungan aktor eksternal melalui desain kebijakan, bantuan teknis, evaluasi, serta dukungan kelembagaan. Namun, perbedaan kondisi lokal dan kompleksitas birokrasi dapat membatasi efektivitas dukungan tersebut. Akibatnya, kebijakan tidak hanya diterapkan secara hierarkis, tetapi juga mengalami penyesuaian, negosiasi, dan pembentukan ulang dalam praktik. Studi kunci yang mendukung sintesis mengenai tata kelola, legitimasi, dan peran aktor eksternal disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Studi Kunci dan Kontribusinya terhadap Sintesis

Studi	Konteks	Fokus	Kontribusi utama terhadap sintesis
Aulan et al. (2026)	Indonesia; sekolah	Kesiapan kepemimpinan dalam implementasi kebijakan digital	Menunjukkan bahwa kesiapan kepemimpinan menjadi bagian penting dalam menghadapi transformasi pendidikan berbasis digital, terutama melalui kapasitas organisasi, kesiapan sumber daya, dan kemampuan sekolah merespons tuntutan kebijakan.
Angaw et al. (2026)	Ethiopia; administrasi publik	<i>Policy capacity</i>	Menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas individu dapat memperkuat kemampuan analitis, operasional, politik, dan legal yang diperlukan untuk memahami serta menjalankan

			kebijakan secara efektif.
Arar et al. (2026)	Lintas studi	Kepemimpinan pendidikan dan keadilan sosial	Memperlihatkan bahwa kepemimpinan pendidikan perlu dibaca bersama persoalan struktural, politik, etis, dan kebijakan karena kondisi tersebut dapat memperluas atau membatasi ruang bagi praktik kepemimpinan yang berorientasi keadilan.
Bradbury et al. (2023)	Inggris; sekolah dasar	<i>Crisis policy enactment</i>	Menunjukkan bahwa kondisi material, kebutuhan dasar peserta didik, tuntutan respons cepat, dan nilai moral pemimpin memengaruhi cara kebijakan diwujudkan selama krisis.
Caves & Oswald-Egg (2023)	Serbia; pendidikan vokasional (VET)	Implementasi reformasi pendidikan	Menunjukkan bahwa kemajuan implementasi dapat berlangsung meskipun tidak seluruh kondisi ideal terpenuhi, sehingga implementasi dipengaruhi oleh kombinasi kondisi lintas dimensi.
Fakhrudana & Azizah (2026)	Indonesia; sekolah dan madrasah	Fragmentasi implementasi dan tata kelola	Menunjukkan adanya fragmentasi dalam implementasi kebijakan pendidikan nasional yang berkaitan dengan perbedaan tata kelola, koordinasi, regulasi, pendanaan, dan akses terhadap sumber daya pendidikan.
Hadiyani et al. (2025)	Indonesia; pendidikan dan pembangunan berkelanjutan	Integrasi pendidikan, ekonomi digital, ekonomi kreatif, dan <i>green-blue economy</i>	Menunjukkan bahwa implementasi agenda pendidikan berkelanjutan membutuhkan integrasi kompetensi, kurikulum, pedagogi, infrastruktur digital, kolaborasi multipihak, serta evaluasi dampak.
Hapsari et al. (2026)	Indonesia; pendidikan dasar	Kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik layanan	Menunjukkan bahwa kesenjangan implementasi pendidikan dasar berkaitan dengan variasi wilayah, infrastruktur, literasi digital, distribusi guru, dan kapasitas layanan, sehingga desain kebijakan perlu mempertimbangkan heterogenitas konteks.
Hasanah et al. (2026)	Lintas negara	Tantangan dan peluang implementasi kebijakan pendidikan	Memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan menghadapi variasi tantangan kelembagaan, sumber daya, kapasitas pelaksana, dan konteks nasional sehingga keberhasilan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari kondisi tempat kebijakan diterapkan.
Hay (2025)	Inggris; <i>multi-academy trust</i>	Kerangka <i>policy enactment</i>	Mengembangkan kerangka <i>policy enactment</i> yang menggunakan <i>sensemaking</i> dan <i>Actor-Network Theory</i> untuk menjelaskan bagaimana kebijakan diterjemahkan melalui relasi aktor, objek material, dan konteks.
Huda et al. (2025)	Perspektif evaluasi	Efektivitas, kualitas, dan nilai	Memberikan landasan evaluatif bahwa kebijakan atau program perlu dinilai

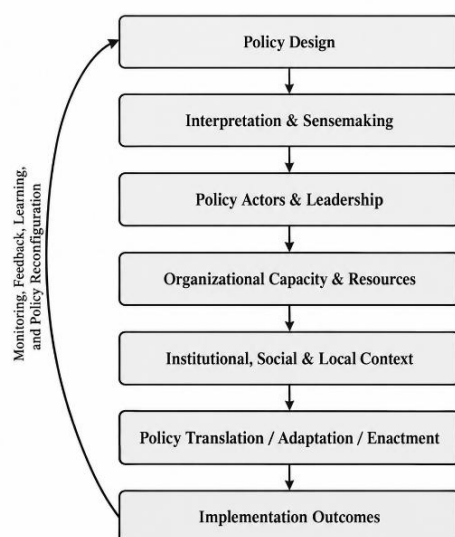
	program		berdasarkan efektivitas, kualitas, dan nilai, sehingga <i>monitoring</i> dan <i>feedback</i> menjadi bagian penting dalam proses pembelajaran serta perbaikan kebijakan.
Khairul & Saminan (2025)	Pendidikan geografi; pemodelan sains berbasis AI	Humanisasi integrasi AI	Menekankan bahwa integrasi teknologi dalam pendidikan perlu tetap berorientasi pada manusia, penalaran, dan agensi peserta didik sehingga transformasi digital tidak direduksi menjadi persoalan teknologi semata.
Khanal & Regmi (2024)	Nepal; sekolah komunitas	Kepemimpinan dan implementasi	Menunjukkan bahwa politisasi pengelolaan sekolah, pendekatan <i>top-down</i> , rendahnya transparansi, lemahnya pemahaman terhadap kebijakan, dan beban kerja kepala sekolah dapat menghambat implementasi.
Landolt & Bauer (2026)	Swiss; sekolah menengah selektif	<i>Policy enactment</i> dan keadilan sosial	Menunjukkan bahwa pengalaman peserta didik dapat mengungkap konsekuensi sosial dan distributif dari <i>policy enactment</i> , sehingga suara kelompok yang terdampak perlu diperhitungkan dalam analisis implementasi.
Lemosol et al. (2026)	Indonesia; Kabupaten Seram Bagian Barat	Implementasi berbasis konteks lokal	Menunjukkan bahwa kondisi geografis kepulauan, kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia dan finansial, serta kondisi sosial-budaya dapat membentuk variasi implementasi dan memerlukan strategi kebijakan yang kontekstual.
Moore et al. (2024)	Amerika Serikat; sekolah	Kepemimpinan dan implementasi praktik berbasis bukti	Menunjukkan bahwa dukungan organisasi, sumber daya, pengembangan profesional, kolaborasi, komunikasi, serta <i>coaching</i> dan konsultasi merupakan kondisi yang membantu pemimpin sekolah menjalankan strategi implementasi.
Muthanna & Sang (2023)	Yaman; pendidikan tinggi	Determinan implementasi kebijakan pendidikan	Mengidentifikasi informasi, komitmen pimpinan, perencanaan <i>top-down</i> , pendanaan, infrastruktur, serta tantangan politik-ekonomi sebagai kondisi yang memengaruhi implementasi.
Nicholson & Wilkins (2025)	Inggris; lanskap sekolah lokal	<i>Intermediaries</i> dan <i>policy enactment</i>	Menunjukkan bahwa aktor perantara menjalankan fungsi sebagai <i>interpreter</i> , <i>translator</i> , dan pembangun kemitraan dalam penerapan kebijakan pada lanskap sekolah lokal, termasuk dalam situasi krisis.
Skerritt (2026)	Sekolah	<i>Little-p policy production</i>	Menunjukkan bahwa sekolah tidak hanya menerima dan menerapkan kebijakan, tetapi juga dapat memproduksi <i>little-p policies</i> , sehingga batas antara implementasi dan produksi kebijakan menjadi lebih cair.
Skerritt et al.	Irlandia;	<i>Policy translators</i>	Menunjukkan bahwa <i>middle leaders</i> berperan

(2023)	sekolah		sebagai penerjemah kebijakan melalui pengorganisasian, perencanaan, produksi artefak, serta pengaruh terhadap kolega dan praktik kolektif sekolah.
Sundström (2025)	Swedia; prasekolah	<i>Policy enactment</i> , kurikulum, dan dukungan lokal	Menunjukkan bahwa penerjemahan kurikulum dipengaruhi oleh dukungan pemerintah daerah, waktu kerja, kompetensi staf, kondisi organisasi, dan hubungan antarpelaku.
Zhou (2024)	Tiongkok; sekolah dasar	Kebijakan pendidikan lingkungan	Menunjukkan bahwa kebijakan yang sama dapat menghasilkan <i>outcome</i> berbeda karena jumlah peserta didik, infrastruktur, kondisi sekolah, dan pengaruh birokrasi distrik membentuk kapasitas implementasi yang berbeda.

Tabel 3 menunjukkan pergeseran literatur dari implementasi sebagai pelaksanaan kebijakan menuju pemahaman tentang proses penerjemahan, adaptasi, dan pembentukan kebijakan dalam praktik. Proses tersebut dipengaruhi oleh desain kebijakan, sumber daya, kapasitas organisasi, kepemimpinan, tindakan aktor, serta kondisi krisis dan konteks lokal. Perspektif *policy enactment* memperluas pemahaman ini melalui perhatian terhadap *sensemaking*, translasi, aktor perantara, dan produksi kebijakan lokal. Dengan demikian, *policy-practice gap* terbentuk melalui interaksi dinamis berbagai faktor tersebut, bukan semata-mata akibat ketidakpatuhan terhadap regulasi.

Sintesis *thematic mapping* menghubungkan desain kebijakan, interpretasi dan *sensemaking*, aktor dan kepemimpinan, kapasitas organisasi dan sumber daya, serta konteks institusional dan lokal dengan proses translasi, adaptasi, dan *enactment*. Proses tersebut bermuara pada *implementation outcomes* yang menjadi dasar bagi *monitoring*, *feedback*, pembelajaran, dan rekonfigurasi kebijakan. Kerangka sintesis hasil pemetaan tema disajikan pada Gambar 2.

Kerangka Sintesis Implementasi Kebijakan Pendidikan



Gambar 2. Kerangka Sintesis Implementasi Kebijakan Pendidikan Hasil Thematic Mapping

Gambar 2 menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan merupakan proses adaptif yang melibatkan interaksi antara desain kebijakan, interpretasi dan sensemaking, aktor dan kepemimpinan, kapasitas organisasi, sumber daya, serta konteks institusional dan lokal. Interaksi tersebut memengaruhi proses penerjemahan, adaptasi, dan pelaksanaan kebijakan melalui policy enactment. Hasil implementasi selanjutnya menjadi umpan balik bagi proses pemantauan, pembelajaran, dan rekonfigurasi kebijakan. Sintesis ini mengintegrasikan perspektif policy implementation dan policy enactment, dengan menempatkan kesenjangan antara desain dan praktik sebagai hasil interaksi dinamis antarkomponen, bukan semata-mata sebagai kegagalan pelaksanaan.

Pembahasan

Hasil sintesis menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan tidak cukup dipahami sebagai proses teknis yang menyelaraskan rancangan dan pelaksanaan, tetapi juga sebagai proses dinamis yang dipengaruhi efektivitas intervensi, kapasitas organisasi, dan kemampuan aktor menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik (Huda et al., 2025). Keragaman sistem pendidikan, aktor, kapasitas kelembagaan, dan kondisi sosial-politik turut membentuk tantangan implementasi (Hasanah et al., 2026). Selain itu, pengaruh aktor eksternal dan relasi kekuasaan memengaruhi penerjemahan kebijakan (Edwards et al., 2025), sedangkan studi Shan (2025) menyoroti kondisi yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan bahasa Inggris di Tiongkok. Dengan demikian, *policy implementation* menjelaskan dinamika pelaksanaan kebijakan, sementara *policy enactment* menguraikan bagaimana kebijakan diwujudkan melalui interaksi antara aktor, organisasi, dan konteks.

Kepemimpinan menjadi mekanisme penting dalam menerjemahkan tuntutan kebijakan menjadi kapasitas tindakan organisasi melalui penetapan prioritas, koordinasi sumber daya, komunikasi, kolaborasi, dan pengembangan profesional. Efektivitas implementasi praktik berbasis bukti dipengaruhi oleh dukungan sumber daya, budaya organisasi, komunikasi, dan dukungan kelembagaan (Moore et al., 2024). Dalam transformasi digital, kepemimpinan juga menghadapi tantangan kesiapan organisasi, kompetensi sumber daya manusia, dan perubahan praktik pendidikan (Aulan et al., 2026). Selain menggerakkan organisasi, kepemimpinan menentukan pemaknaan masalah, penetapan prioritas, dan pembangunan kapasitas, sekaligus memengaruhi keadilan, akses, dan distribusi kesempatan pendidikan (Arar et al., 2026). Dengan demikian, kepemimpinan implementatif mencakup dimensi organisasional, struktural, politik, dan etis. Implementasi juga dipengaruhi oleh peran kepala sekolah dan guru, pemaknaan terhadap tuntutan kebijakan, serta pengalaman profesional dan dimensi afektif aktor pelaksana (Ralebese et al., 2026; Barnes et al., 2026; Cushing & Ellis, 2025).

Konteks lokal menjelaskan mengapa kebijakan yang sama dapat menghasilkan praktik berbeda. Karakteristik geografis, sosial-budaya, kelembagaan, dan ekonomi, termasuk kapasitas institusi serta ketersediaan sumber daya manusia dan finansial, memengaruhi keberhasilan implementasi antarwilayah (Lemosol et al., 2026). Kondisi ini sejalan dengan kesenjangan implementasi pendidikan dasar di Indonesia yang ditandai ketimpangan mutu, keterbatasan infrastruktur, literasi digital, dan distribusi guru yang belum merata (Hapsari et al., 2026). Dengan demikian, implementation gap tidak selalu menunjukkan ketidakpatuhan, tetapi dapat mencerminkan keterbatasan kapasitas atau adaptasi yang diperlukan agar tujuan kebijakan sesuai dengan kondisi lokal. Verger et al. (2024) mengkaji pengaruh konteks kelembagaan terhadap otonomi sekolah dan akuntabilitas, sedangkan Fajri et al. (2024) membahas kearifan lokal Aceh dalam konservasi alam dan mitigasi bencana, serta Saminan et al. (2023, 2024) mengkaji literasi kebencanaan dalam pembelajaran. Meskipun tidak secara langsung membahas implementasi kebijakan pendidikan secara umum, kajian tersebut

menegaskan relevansi konteks sosial-budaya dan karakteristik wilayah dalam pengembangan praktik pendidikan yang responsif terhadap kebutuhan lokal.

Kesenjangan implementasi juga dipengaruhi tata kelola dan hubungan antarlembaga. Perbedaan kewenangan, standar, pembiayaan, sistem informasi, dan mekanisme koordinasi dapat mengurangi konsistensi kebijakan pendidikan. Fragmentasi tata kelola sekolah dan madrasah di Indonesia, misalnya, berkaitan dengan ketidakkonsistenan regulasi, variasi pendanaan, kesenjangan akses digital, dan persoalan koordinasi (Fakhridana et al., 2026). Kajian komparatif menunjukkan bahwa variasi implementasi antarnegara juga dipengaruhi kapasitas sistem, struktur administrasi, karakteristik institusi, dan hubungan antara aktor kebijakan dengan pelaksana (Hasanah et al., 2026). Oleh karena itu, *policy implementation* perlu dipahami dalam kerangka multi-level governance yang menghubungkan pemerintah pusat dan daerah, organisasi pendidikan, pemimpin sekolah, guru, serta masyarakat melalui koordinasi vertikal dan horizontal. Kesenjangan kebijakan-praktik dengan demikian tidak dapat dijelaskan hanya melalui perilaku pelaksana sekolah, tetapi juga harus mempertimbangkan struktur tata kelola yang membentuk ruang tindakan mereka. Misra dan Stensaker (2024) menekankan keseimbangan kontrol dan legitimasi dalam implementasi kebijakan pendidikan tinggi, sedangkan Edwards et al. (2025) menyoroti pengaruh aktor internasional. Kedua kajian tersebut memperlihatkan pentingnya legitimasi kelembagaan dan interaksi antara struktur domestik dengan pengaruh eksternal.

Selain tata kelola, kapasitas kebijakan menentukan kemampuan aktor menerjemahkan tuntutan kebijakan ke dalam praktik. Kapasitas ini mencakup kompetensi analitis, operasional, politik, dan hukum. Studi terhadap aparatur publik di Ethiopia menunjukkan bahwa pendidikan administrasi publik dapat memperkuat kapasitas tersebut (Angaw et al., 2026). Dalam pendidikan, implementasi tidak cukup didukung regulasi dan sumber daya material, tetapi juga membutuhkan aktor yang mampu menganalisis persoalan, menilai alternatif, berkoordinasi, dan mengambil keputusan dalam situasi yang berubah. Kebutuhan ini semakin penting dalam agenda lintas sektor, seperti ekonomi digital, ekonomi kreatif, dan pembangunan berkelanjutan, yang memerlukan keterpaduan kurikulum, kompetensi, infrastruktur, kolaborasi, dan evaluasi dampak (Hadiyani et al., 2025). Karena itu, kapasitas implementasi perlu dikembangkan secara berkelanjutan melalui pengembangan profesional, dukungan organisasi, pembelajaran kebijakan, dan evaluasi. Khairul et al. (2026) mengkaji kebutuhan pengembangan e-modul siklus hidrologi terintegrasi ayat Al-Qur'an, Saminan et al. (2025) menelaah peran kecerdasan buatan dalam kemandirian belajar dan penjelasan ilmiah mahasiswa, sedangkan Khairul et al. (2025) mengusulkan rekonstruksi Project-Based Learning menjadi Project-Based Socio-Scientific Learning. Walaupun berfokus pada inovasi pedagogis, kajian tersebut menegaskan pentingnya menyesuaikan strategi, sumber belajar, dan kompetensi dengan kebutuhan pembelajaran.

Dimensi keadilan menunjukkan bahwa policy enactment tidak hanya menentukan keterlaksanaan kebijakan, tetapi juga distribusi manfaat dan konsekuensinya. Standar, prosedur, dan mekanisme seleksi dapat menghasilkan pengalaman berbeda bagi kelompok dengan sumber daya sosial, ekonomi, dan pengetahuan institusional yang tidak setara. Landolt dan Bauer (2026) menegaskan pentingnya pengalaman peserta didik dalam policy enactment pada seleksi pendidikan menengah untuk memahami konsekuensi sosial dan keadilan implementasi. Sejalan dengan itu, Arar et al. (2026) menunjukkan bahwa penerapan keadilan sosial dalam pendidikan menghadapi kendala struktural, politik, etis, dan kultural sehingga kepemimpinan berkaitan erat dengan distribusi kesempatan dan kekuasaan. Evaluasi implementasi karena itu perlu melampaui indikator administratif dengan mempertimbangkan

pengalaman kelompok terdampak, akses sumber daya, distribusi manfaat, dan konsekuensi yang tidak direncanakan. Adaptasi lokal tidak selalu produktif apabila memperbesar ketimpangan. Verger et al. (2024) menunjukkan bahwa penerapan otonomi sekolah dan akuntabilitas dipengaruhi kondisi serta kapasitas institusi, sedangkan Barnes et al. (2026) menyoroti peran guru dalam pelaksanaan dan penilaian kebijakan asesmen. Dengan demikian, kualitas enactment perlu dinilai berdasarkan kemampuan beradaptasi sekaligus mempertahankan tujuan, legitimasi, dan keadilan kebijakan, dengan memperhatikan pengalaman guru dan peserta didik, bukan hanya pencapaian indikator formal.

Berdasarkan keseluruhan temuan, kontribusi utama kajian ini adalah pengembangan pemahaman integratif mengenai hubungan desain kebijakan dan praktik pendidikan. Policy implementation dan policy enactment tidak diposisikan sebagai pendekatan yang saling menggantikan, melainkan sebagai rangkaian proses yang saling berhubungan. Policy design memberikan orientasi awal, kemudian aktor melakukan interpretation dan sensemaking di bawah pengaruh kepemimpinan, kapasitas organisasi, sumber daya, serta konteks institusional dan lokal. Kebijakan selanjutnya mengalami translation, adaptation, atau enactment, menghasilkan implementation outcomes, dan menjadi dasar bagi monitoring, feedback, pembelajaran, serta *policy reconfiguration*. Kerangka ini menghubungkan dimensi evaluasi, kepemimpinan, transformasi digital, konteks lokal, kesenjangan implementasi, fragmentasi tata kelola, kapasitas kebijakan, integrasi lintas sektor, dan keadilan sosial. Kebaruan kajian terletak pada pengintegrasian dimensi tersebut sebagai mekanisme berulang yang menghubungkan kebijakan, aktor, organisasi, konteks, praktik, dan pembelajaran. Dalam kerangka ini, implementation gap dapat menjadi sumber informasi untuk perbaikan kebijakan apabila variasi praktik dianalisis secara kritis, bukan langsung dianggap sebagai kegagalan. Implementasi kebijakan pendidikan dengan demikian merupakan proses pembelajaran dan rekonstruksi berkelanjutan yang keberhasilannya ditentukan oleh kemampuan sistem mempertahankan tujuan inti sekaligus mengakomodasi interpretasi, adaptasi, kapasitas lokal, koordinasi, dan keadilan.

KESIMPULAN

Kajian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan pada literatur 2021–2026 merupakan proses yang bersifat multidimensional, melibatkan banyak aktor, serta sangat dipengaruhi oleh kondisi organisasi dan konteks lokal. Kebijakan tidak bergerak secara linear dari dokumen regulatif menuju praktik, melainkan mengalami proses *interpretation*, *sensemaking*, translasi, negosiasi, adaptasi, dan *enactment* sesuai dengan kapasitas serta ruang diskresi aktor di tingkat implementasi. Dalam kerangka tersebut, kepemimpinan tidak semata-mata berfungsi sebagai solusi atas hambatan implementasi, tetapi menjadi salah satu mekanisme yang dapat membentuk cara kebijakan dipahami, dikomunikasikan, dinegosiasikan, dan diwujudkan dalam praktik. Temuan kajian juga memperlihatkan bahwa kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik tidak selalu dapat dipahami sebagai kegagalan, karena sebagian kesenjangan dapat mencerminkan adaptasi terhadap sumber daya, karakteristik institusi, tuntutan sosial, dan kebutuhan lokal.

Kontribusi utama kajian ini terletak pada pengintegrasian perspektif *policy implementation* dan *policy enactment* melalui kerangka yang menghubungkan *policy design*, *interpretation and sensemaking*, *policy actors and leadership*, *organizational capacity and resources*, *institutional and local context*, *policy translation/adaptation/enactment*, hingga *implementation outcomes* yang selanjutnya menghasilkan *monitoring*, *feedback*, pembelajaran, dan *policy reconfiguration*. Kerangka tersebut menempatkan implementasi



sebagai siklus pembelajaran kebijakan yang memungkinkan hubungan timbal balik antara desain kebijakan, tindakan aktor, kapasitas organisasi, konteks, dan hasil implementasi, sehingga memberikan penjelasan yang lebih utuh mengenai terbentuknya praktik kebijakan di tingkat pendidikan. Secara praktis, temuan ini mengisyaratkan bahwa perumusan kebijakan perlu disertai dukungan kapasitas, koordinasi lintas tingkat, ruang adaptasi yang terukur, serta mekanisme *monitoring* dan umpan balik yang peka terhadap konteks dan keadilan. Penelitian selanjutnya perlu menguji kerangka tersebut melalui studi komparatif dan longitudinal, memperluas keterlibatan perspektif guru serta peserta didik dan kelompok terdampak, serta menggunakan basis data seperti Scopus dan Web of Science untuk menguji ketahanan (*robustness*) temuan dan memperkuat generalisasi konseptualnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Angaw, K. W., Debela, B. K., Fobé, E., & Brans, M. (2026). The impact of public administration education on individual policy capacity of federal civil servants in Ethiopia. *Public Administration and Development*, 46(2), 166–178. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/pad.2100>
- Arar, K. H., Özen, H., Başaran, O., & Turan, S. (2026). Educational leadership and social justice: A hybrid systematic review. *Journal of Educational Administration and History*, 58(2), 127–160. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220620.2026.2627590>
- Aulan, Z. Y., Winengan, W., & Ningrat, H. K. (2026). Dilema implementasi kebijakan digital: Analisis kesiapan kepemimpinan sekolah dalam menghadapi transformasi pendidikan. *NUSRA: Jurnal Penelitian dan Ilmu Pendidikan*, 7(3), 1300–1308. <https://ejournal.nusantaraglobal.ac.id/index.php/nusra/article/view/6472>
- Barnes, M., Finefter-Rosenbluh, I., & Brown, T. D. (2026). Teachers' positionality as policy actors and assessors: Assessment policy enactment in Victorian secondary schools. *Pedagogy, Culture & Society*, 34(1), 199–218. <https://doi.org/10.1080/14681366.2025.2475394>
- Bradbury, A., Braun, A., Duncan, S., Harmey, S., Levy, R., & Moss, G. (2023). Crisis policy enactment: Primary school leaders' responses to the Covid-19 pandemic in England. *Journal of Education Policy*, 38(5), 761–781. <https://doi.org/10.1080/02680939.2022.2097316>
- Caves, K. M., & Oswald-Egg, M. E. (2023). An empirical case of education policy implementation in Serbian VET. *International Journal for Research in Vocational Education and Training*, 10(2), 191–219. <https://doi.org/10.13152/IJRVET.10.2.3>
- Cushing, I., & Ellis, V. (2025). "These reforms have teeth": The affective dimensions of teacher education policy enactment. *British Educational Research Journal*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1002/berj.70076>
- Edwards, D. B., Jr., Caravaca, A., & Torras, N. (2025). World Bank influence on policy implementation in education: A systematic review. *International Journal of Educational Development*, 115, 103263. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2025.103263>
- Fajri, I., Khairul, M., Adawiah, R., & Shirotriya, A. K. (2024). Local wisdom of the Aceh community in nature conservation and disaster mitigation: A systematic review. *Education, Environmental and Society Research*, 1(1), 1–7. <https://journal.indoscholar.org/index.php/eesr/article/view/12>



- Fakhridana, F. M., & Azizah, S. N. A. (2026). Fragmentasi implementasi kebijakan pendidikan nasional: Analisis komparatif tata kelola sekolah dan madrasah di Indonesia. *RATIO DIVINA: Jurnal Studi Islam*, 1(2), 110–131. <https://ejournal.alqolam.ac.id/index.php/rd/article/view/2629>
- Hadiyani, R., Azis, D., Khairul, M., & Angkasa, M. A. (2025). Peran strategis pendidikan dalam memperkuat integrasi green-blue, ekonomi digital dan kreatif untuk pembangunan berkelanjutan. *EDUCATIONAL: Jurnal Inovasi Pendidikan & Pengajaran*, 5(3), 639–649. <https://doi.org/10.51878/educational.v5i3.6668>
- Hapsari, M. I., Handoyo, E., & Rokhman, F. (2026). Kesenjangan implementasi kebijakan pendidikan dasar di Indonesia: Analisis antara desain kebijakan dan praktik layanan pendidikan. *Jurnal Pendidikan Madrasah*, 11(1), 97–104. <https://ejournal.uin-suka.ac.id/tarbiyah/JPM/article/view/13538>
- Hasanah, U., Nopia, D., Junaidi, A., & Werang, B. R. (2026). Tantangan dan peluang implementasi kebijakan pendidikan: Studi kasus di berbagai negara. *JPAP (Jurnal Praktisi Administrasi Pendidikan)*, 10(2), 370–378. <https://jurnalpasca.unram.ac.id/index.php/jpap/article/view/1799>
- Hay, A. (2025). What may be: Policy enactment in education, a new conceptual framework with actor-network theory. *Journal of Education Policy*, 40(2), 179–198. <https://doi.org/10.1080/02680939.2024.2411989>
- Huda, A. A. S., Mulyani, R., & Khairul, M. (2025). Programme evaluation: A primer for effectiveness, quality, and value. *European Journal of Social Work*, 28(5), 1178–1180. <https://doi.org/10.1080/13691457.2025.2507934>
- Khairul, M., & Saminan, N. F. (2025). Beyond technocentrism: A tripartite framework for humanizing AI integrated scientific modeling in climate-related geography education. *Equator Science Journal*, 3(2), 89–97. <https://doi.org/10.61142/esj.v3i2.232>
- Khairul, M., Rohmat, D., & Saminan, N. F. (2026). Development of e-modules of hydrology cycle integrated with verses of the Qur'an: A needs analysis review. *Jurnal Serambi Ilmu*, 27(1), 91–99. <https://doi.org/10.32672/jsi.v27i1.1484>
- Khairul, M., Saminan, N. F., & Saminan, S. (2025). Reconstructing PjBL into PjSBL: A new pedagogical strategy for social and ecological. *Proceedings of International Conference on Education*, 3(1), 128–135. <https://doi.org/10.32672/pice.v3i1.3465>
- Khanal, J., & Regmi, K. D. (2024). School principals, selection criteria, and responsibilities: Challenges in educational policy implementation. *Policy Futures in Education*, 22(5), 871–892. <https://doi.org/10.1177/14782103231185698>
- Landolt, L., & Bauer, I. (2026). Learnings of policy enactment: Student perspectives on social justice in Zurich's selective secondary school admissions. *Journal of Education Policy*, 41(2), 220–242. <https://doi.org/10.1080/02680939.2025.2511636>
- Lemosol, N., Laurens, S., & Elake, N. (2026). Model implementasi kebijakan pendidikan berbasis konteks lokal di Kabupaten Seram Bagian Barat. *Takuana: Jurnal Pendidikan, Sains, dan Humaniora*, 5(2), 1078–1087. <https://e-learning.man4kotapekanbaru.sch.id/takuana/article/view/593>
- Misra, D., & Stensaker, B. (2024). Balancing control and legitimacy in higher education policy implementation. *Studies in Higher Education*, 49(12), 2343–2356. <https://doi.org/10.1080/03075079.2024.2306340>
- Moore, S. A., Sridhar, A., Taormina, I., Rajadhyaksha, M., & Azad, G. (2024). The perspective of school leaders on the implementation of evidence-based practices: A



- mixed methods study. *Implementation Research and Practice*, 5, 26334895231220279. <https://doi.org/10.1177/26334895231220279>
- Muthanna, A., & Sang, G. (2023). A conceptual model of the factors affecting education policy implementation. *Education Sciences*, 13(3), 260. <https://doi.org/10.3390/educsci13030260>
- Nicholson, P. M., & Wilkins, A. W. (2025). Intermediaries in local schooling landscapes: Policy enactment and partnership building during times of crisis. *Journal of Education Policy*, 40(1), 89–110. <https://doi.org/10.1080/02680939.2024.2346140>
- Ralebese, M. D., Jita, L. C., & Badmus, O. T. (2026). From blueprint to enactment: A Ballian analysis of principals as policy actors in developing school mission. Leadership and Policy in Schools. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/15700763.2026.2696886>
- Saminan, N. F., Khairul, M., Saminan, S., Mahyana, M., & Rizal, S. (2025). The role of AI in promoting learning independence and scientific explanation ability among physics education students. *Proceedings of International Conference on Education*, 3(1), 123–127. <https://doi.org/10.32672/pice.v3i1.3464>
- Saminan, N. F., Suhandi, A., Kaniawati, I., Riandi, R., Khairul, M., Saminan, S., & Syafrizal, S. (2023). Penanaman sikap spiritual dalam peningkatan literasi kebencanaan melalui fenomena kebumihan dan antariksa. *Jurnal Penelitian Pembelajaran Fisika*, 14(2), 203–208. <https://doi.org/10.26877/jp2f.v14i2.16225>
- Saminan, N. F., Suhandi, A., Riandi, R., Kaniawati, I., Khairul, M., Syafrizal, S., & Saminan, S. (2024). Disaster literacy inventory at Earth and Space Sciences (ESS) lectures as education in the post-Covid-19 pandemic. *KnE Social Sciences*, 932–942. <https://doi.org/10.18502/kss.v9i13.16019>
- Shan, Z. (2025). Is successful implementation possible? Unraveling the implementation of English language education policy in China. *SAGE Open*, 15(3). <https://doi.org/10.1177/21582440251359014>
- Skerritt, C. (2026). Little-p policy production: Exploring policy making in schools through the analytic of policy enactment. *Journal of Education Policy*, 41(2), 180–198. <https://doi.org/10.1080/02680939.2025.2515570>
- Skerritt, C., McNamara, G., Quinn, I., O'Hara, J., & Brown, M. (2023). Middle leaders as policy translators: Prime actors in the enactment of policy. *Journal of Education Policy*, 38(4), 567–585. <https://doi.org/10.1080/02680939.2021.2006315>
- Sundström, J. (2025). Policy enactment in Swedish preschools: Preschool principals' perspectives on the new curriculum and municipal support structures. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 11(3), 246–259. <https://doi.org/10.1080/20020317.2025.2474273>
- Verger, A., Parcerisa, L., Pagès, M., & Camphuijsen, M. (2024). School autonomy with accountability as a cross-national policy model: Diverse adoptions, practices and impacts. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 10(3), 167–179. <https://doi.org/10.1080/20020317.2024.2430706>
- Zhou, R. K. (2024). From policy to practice: Unpacking the politics and realities of environmental education policy in Chinese primary schools. *Australian Journal of Environmental Education*, 40(3), 612–627. <https://doi.org/10.1017/ae.2024.48>