



MENAKAR IMPLEMENTASI DESENTRALISASI PENDIDIKAN: KESENJANGAN AKSES, GURU, SARANA, DAN MUTU ANTARDAERAH

Latifur Rahmi¹, Leny Nurdiyaningsih², Ni Nyoman Sekar Sudesmi³, Juliana⁴, Evi JuliYanti⁵, Munawar⁶, Saiful Bahri⁷

Program Magister Administrasi Pendidikan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Almuslim, Bireun, Aceh, Indonesia^{1,2,3,4,5,6,7}

e-mail: Lathifahceudahthat@yahoo.co.id, lenynurdiyaningsih.spd@gmail.com, lisasekarbali@gmail.com, juliana123.ja945@gmail.com, evijuliyanti0211@gmail.com, munawar@umuslim.ac.id, saifulbahri@umuslim.ac.id

Diterima: 1/10/2026; Direvisi: 15/10/2026; Diterbitkan: 20/10/2026

ABSTRAK

Desentralisasi pendidikan memberikan ruang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola layanan pendidikan sesuai dengan kebutuhan serta karakteristik wilayah, tetapi implementasinya berlangsung dalam kondisi kapasitas daerah yang beraneka ragam. Kondisi tersebut berimplikasi langsung pada variasi pemerataan layanan pendidikan antardaerah di Indonesia. Artikel ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan melalui pemetaan kesenjangan layanan pada aspek akses, guru, sarana, dan mutu pendidikan. Penelitian menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif berbasis studi dokumen dengan memanfaatkan sumber data regulasi, dokumen kebijakan, publikasi statistik resmi, serta artikel jurnal bereputasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa kondisi layanan pendidikan masih memperlihatkan disparitas antardaerah pada ketersediaan akses, rasio dan kualifikasi guru, kelayakan sarana ruang kelas, hingga angka penyelesaian jenjang pendidikan. Variasi tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kegagalan desentralisasi, melainkan cerminan dari ketimpangan kapasitas fiskal, kelembagaan, letak geografis, serta koordinasi antartingkat pemerintahan.

Kata kunci: *desentralisasi pendidikan; otonomi daerah; kesenjangan pendidikan; layanan pendidikan; kebijakan pendidikan.*

ABSTRACT

Educational decentralization provides greater authority for local governments to manage education services tailored to regional needs and territorial characteristics, yet its execution encounters heterogeneous local capacities. This circumstance directly contributes to disparities in educational service equity across regions in Indonesia. This article aims to analyze the implementation of educational decentralization policies by examining service gaps across access, teaching staff, infrastructure, and educational quality. The research adopts a qualitative policy analysis approach grounded in documentary studies, drawing from statutory regulations, official policy frameworks, government statistics, and reputable journal articles. The findings demonstrate persistent interregional disparities concerning enrollment access, teacher distribution and qualifications, classroom physical conditions, and educational attainment rates. Such discrepancies cannot be interpreted merely as policy failures of decentralization, but rather reflect divergences in fiscal capacity, institutional readiness, geographical topography, and intergovernmental coordination.

Keywords: *educational decentralization; regional autonomy; educational disparities; educational services; education policy.*

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan sektor strategis dalam pembangunan nasional yang berperan penting dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia dan perluasan kesempatan belajar yang bermutu (Arief, 2021; Suwardi, 2021; Widiyono & Millati, 2021). Dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia, sistem penyelenggaraan pendidikan telah bertransformasi dari pola sentralistik menuju sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi ini diharapkan mampu mendekatkan proses pengambilan keputusan dengan kebutuhan riil masyarakat di tingkat lokal. Selain itu, pelimpahan kewenangan ini dirancang untuk mendorong efektivitas tata kelola dan pemerataan mutu layanan pendidikan. Namun, keberhasilan pencapaian tujuan pemerataan tersebut sangat ditentukan oleh kesiapan kapasitas institusional pemerintah daerah dalam mengeksekusi kewenangan yang diberikan.

Secara kelembagaan, pelaksanaan desentralisasi pendidikan tidak berarti memindahkan seluruh tanggung jawab pembinaan dan pengelolaan pendidikan kepada daerah semata. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pendidikan ditempatkan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang dibagi secara berjenjang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota (Pemerintah Republik Indonesia, 2014). Pembagian urusan tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan pendidikan tetap menuntut keselarasan antara kebijakan standar nasional dan eksekusi program di tingkat daerah. Kerangka kelembagaan ini menempatkan fungsi supervisi, pembinaan, dan koordinasi vertikal sebagai elemen yang sangat mendasar. Tanpa adanya sinkronisasi program kerja yang solid, pelimpahan urusan berisiko menimbulkan fragmentasi tata kelola pendidikan (Andrea, 2020; Lobubun et al., 2022; Pratama et al., 2025; Solihin, 2020).

Faktanya, pembagian kewenangan yang secara normatif telah dirumuskan belum menghasilkan kesetaraan kualitas layanan pendidikan antardaerah di Indonesia. Laporan publikasi Badan Pusat Statistik (2025) menunjukkan bahwa profil pendidikan nasional masih ditandai oleh ketimpangan wilayah pada indikator akses, ketersediaan guru, serta kondisi kelayakan sarana belajar. Disparitas ini tampak nyata ketika membandingkan capaian di wilayah perkotaan di Pulau Jawa dengan wilayah terluar atau kepulauan di kawasan timur Indonesia. Fenomena ini mengindikasikan bahwa instrumen desentralisasi belum sepenuhnya mampu memitigasi hambatan struktural yang dihadapi daerah tertinggal. Oleh karena itu, pengkajian terhadap efektivitas desentralisasi memerlukan pembacaan kritis terhadap realitas empiris di tingkat lapangan.

Ketimpangan akses pendidikan tercermin secara jelas pada capaian Angka Partisipasi Murni (APM) jenjang sekolah menengah pertama di berbagai provinsi. Pada tahun 2025, angka partisipasi sekolah di daerah dengan dukungan infrastruktur matang tercatat jauh lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah pedalaman yang memiliki kendala topografi (Badan Pusat Statistik, 2025). Kondisi ini memperlihatkan bahwa hak konstitusional anak usia sekolah untuk memperoleh pengajaran yang setara belum terakomodasi secara merata. Hambatan geografis, kemiskinan keluarga, serta keterbatasan daya tampung sekolah menjadi variabel pereduksi capaian partisipasi tersebut. Akibatnya, kewenangan daerah dalam bidang pendidikan sering kali terbentur oleh daya dukung lingkungan setempat yang terbatas (Maharani et al., 2020; Samhaji & Anggara, 2025; Sui-Ni, 2023; Sumpena et al., 2022).

Selain persoalan akses, kesenjangan sumber daya manusia pendidik menjadi tantangan krusial dalam dinamika tata kelola desentralisasi pendidikan. Ketersediaan dan persebaran guru yang tidak berimbang berdampak langsung terhadap mutu pembelajaran di satuan pendidikan.

Masalah ketenagakerjaan guru di daerah tidak hanya menyangkut pemenuhan kuantitas semata, melainkan juga menyangkut kompetensi profesional dan pemerataan distribusi penempatan (Hestiana et al., 2023). Ketidakmampuan pemerintah daerah dalam mendistribusikan guru secara adil mengakibatkan surplus guru di perkotaan dan defisit guru berkualitas di pelosok. Oleh karena itu, efektivitas desentralisasi sangat bergantung pada kapasitas teknis birokrasi daerah dalam menyusun perencanaan ketenagaan kependidikan.

Dimensi sarana dan prasarana fisik juga memperlihatkan disparitas kualitas yang mencolok di berbagai wilayah Indonesia. Sejumlah besar ruang kelas pada jenjang pendidikan dasar dan menengah dilaporkan mengalami kerusakan dari kategori sedang hingga rusak berat (Badan Pusat Statistik, 2025). Keterbatasan sarana ruang belajar yang aman dan representatif secara langsung mengganggu stabilitas iklim belajar peserta didik. Kondisi ketimpangan fisik ini menunjukkan bahwa intervensi pembangunan dan rehabilitasi gedung sekolah belum teralokasi secara proporsional sesuai tingkat urgensi wilayah. Situasi ini menuntut adanya mekanisme pembiayaan yang lebih responsif dan berkeadilan untuk menopang daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah.

Dalam perspektif implementasi kebijakan publik, keberhasilan suatu program tidak sekadar ditentukan oleh regulasi formal, melainkan oleh ketersediaan sumber daya dan kapasitas aparatur pelaksana. Desentralisasi pendidikan membuka peluang bagi fleksibilitas kebijakan lokal, namun implementasinya kerap terbentur oleh minimnya kapasitas administratif daerah (Sofiani et al., 2024). Hambatan tersebut semakin diperberat oleh keterbatasan ruang fiskal daerah dalam mencukupi alokasi anggaran operasional dan investasi pendidikan di luar skema transfer pemerintah pusat. Studi Alimuddin et al. (2025) menegaskan bahwa efektivitas tata kelola pembiayaan pendidikan sangat dipengaruhi oleh kemampuan teknis manajemen anggaran daerah. Dengan demikian, evaluasi desentralisasi harus diletakkan dalam kerangka interaksi antara kewenangan, kapasitas birokrasi, pembiayaan, dan realitas sosiogeografis.

Kajian terdahulu kerap mendiskusikan topik desentralisasi pendidikan secara terfragmentasi pada aspek yuridis formal atau pembiayaan semata. Namun, masih sedikit kajian yang menyajikan analisis komparatif terpadu yang memadukan desain kebijakan dengan data empiris kesenjangan pada empat dimensi utama, yaitu akses, guru, sarana, dan mutu kelulusan. Kebaruan artikel ini terletak pada integrasi evaluasi kebijakan normatif dengan pemetaan kondisi faktual lintas provinsi berbasis data statistik termutakhir. Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan menganalisis implementasi desentralisasi pendidikan melalui eksplorasi disparitas layanan pendidikan antardaerah di Indonesia. Hasil kajian ini diharapkan mampu merumuskan arah pembenahan kebijakan tata kelola pendidikan yang lebih berkeadilan dan adaptif.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis analisis kebijakan (*policy analysis*) berbasis studi dokumentasi. Pendekatan ini dipilih guna menelaah kesenjangan antara desain kebijakan normatif desentralisasi pendidikan dengan kondisi implementasi faktual di berbagai daerah. Analisis diarahkan secara mendalam pada empat pilar layanan pendidikan, yaitu aksesibilitas, distribusi ketenagakerjaan guru, standardisasi sarana-prasarana, dan hasil capaian mutu pendidikan. Penelitian tidak ditujukan untuk membuktikan hipotesis statistik korelasional, melainkan mendeskripsikan variasi struktural implementasi kebijakan secara komparatif. Melalui pendekatan ini, dinamika hubungan antartingkat pemerintahan dapat dipetakan secara komprehensif.



Sumber data yang digunakan merupakan data sekunder autentik yang diperoleh melalui penelusuran dokumen resmi kenegaraan dan publikasi kelembagaan. Data regulasi mencakup Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Pemerintah Republik Indonesia, 2003, 2014, 2022b). Selain itu, kajian mengkaji Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2021 yang disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Standar Nasional Pendidikan (Pemerintah Republik Indonesia, 2021, 2022a). Data empiris utama bersumber dari publikasi Badan Pusat Statistik (2025) serta laporan Rapor Pendidikan Indonesia terbitan Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah (2025).

Analisis komparatif dilakukan dengan membandingkan parameter nasional terhadap lima provinsi sampel yang merepresentasikan keragaman karakteristik geografis, demografis, dan kemandirian fiskal. Wilayah yang dianalisis mencakup Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Jawa Barat, Maluku, dan Papua Pegunungan. Pemilihan unit analisis ini dirancang untuk menggambarkan spektrum disparitas capaian pendidikan dari wilayah metropolitan hingga wilayah kepulauan dan pedalaman 3T (terdepan, terluar, tertinggal). Pengumpulan data dilaksanakan melalui tahapan inventarisasi, reduksi data, penyajian komparasi matriks, dan triangulasi sumber dokumen kebijakan. Analisis tematik diaplikasikan guna mengidentifikasi pola ketidaksesuaian antara mandat regulasi dengan kapasitas implementasi pemerintah daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Desain Kebijakan dan Pembagian Kewenangan Pendidikan

Hasil telaah regulasi memperlihatkan bahwa arsitektur desentralisasi pendidikan di Indonesia diatur melalui pembagian kewenangan konkuren antartingkat pemerintahan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menegaskan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat (Pemerintah Republik Indonesia, 2003). Pengaturan teknis pembagian urusan ini dikukuhkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mendistribusikan kewenangan berdasarkan jenjang pendidikan (Pemerintah Republik Indonesia, 2014). Pemerintah pusat menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (*NSPK*), pemerintah provinsi mengelola pendidikan menengah dan pendidikan khusus, sedangkan pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab atas pendidikan dasar, anak usia dini, dan nonformal.

Meskipun batas kewenangan secara yuridis telah dipetakan secara terstruktur, kapasitas riil pemerintah daerah dalam mengoperasikan urusan tersebut sangat tidak seragam. Perbedaan ruang fiskal, ketersediaan sumber daya manusia aparatur, serta tantangan topografi daerah menciptakan jurang pemisah dalam kualitas pelayanan publik. Desentralisasi mengasumsikan seluruh daerah memiliki kesiapan institusional yang setara dalam mengeksekusi urusan konkuren tersebut. Asumsi ini terbukti kurang realistis ketika dihadapkan pada daerah pemekaran baru dan wilayah tertinggal yang masih memiliki ketergantungan fiskal sangat tinggi pada transfer dana dari pusat. Akibatnya, pelimpahan kewenangan administratif kerap berubah menjadi beban kelembagaan baru bagi daerah yang minim kapasitas pendukung.

Kondisi Empiris Akses Pendidikan Antardaerah

Kesenjangan implementasi desentralisasi teridentifikasi secara jelas melalui indikator daya serap dan aksesibilitas penduduk usia sekolah pada jenjang pendidikan formal. Angka

Partisipasi Murni (APM) merefleksikan persentase siswa kelompok umur tertentu yang bersekolah tepat pada jenjang pendidikan yang semestinya. Variasi capaian partisipasi sekolah tingkat menengah pertama pada beberapa provinsi terpilih disajikan dalam data berikut.

Tabel 1. Angka Partisipasi Murni (APM) SMP/Sederajat Menurut Provinsi, 2025

No.	Provinsi	APM SMP/Sederajat (%)
1.	Aceh	81,37
2.	Sumatera Utara	77,41
3.	Jawa Barat	83,84
4.	Maluku	77,02
5.	Papua Pegunungan	56,16
—	Indonesia (Rata-rata Nasional)	80,65

Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Tabel 1 menunjukkan adanya jurang ketimpangan akses layanan pendidikan yang cukup tajam antardaerah di Indonesia. Provinsi Jawa Barat mencatatkan capaian APM tertinggi sebesar 83,84 persen, melampaui rata-rata nasional yang berada pada level 80,65 persen. Sebaliknya, Provinsi Papua Pegunungan mencatatkan angka partisipasi terendah dengan capaian sebesar 56,16 persen, atau terpaut jarak lebih dari 24 persen di bawah rata-rata nasional. Disparitas ekstrem ini mengonfirmasi bahwa peluang anak untuk mengenyam pendidikan pada jenjang usia yang tepat masih sangat ditentukan oleh faktor letak geografis tempat tinggalnya. Kondisi ini memperlihatkan bahwa otonomi daerah belum mampu menjembatani hambatan struktural penyediaan akses sekolah di daerah tertinggal secara mandiri.

Ketimpangan partisipasi sekolah sebagaimana disajikan pada Tabel 1 menegaskan bahwa kebijakan pemerataan akses memerlukan perlakuan afirmasi khusus (*asymmetric policy*). Daerah kepulauan seperti Maluku dan pedalaman seperti Papua Pegunungan menghadapi tantangan logistik transportasi yang sangat berat dalam menjangkau lokasi sekolah. Saprianto et al. (2023) mengemukakan bahwa efektivitas pelaksanaan otonomi daerah pada sektor layanan dasar senantiasa berkorelasi erat dengan karakteristik spasial dan kondisi kemiskinan regional. Tanpa intervensi fiskal khusus dan penyediaan model sekolah berasrama atau sekolah satu atap dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dengan kapasitas pendapatan asli daerah yang rendah tidak akan mampu mendorong partisipasi sekolah secara akseleratif.

Kesenjangan Distribusi dan Kualifikasi Guru

Pilar kedua dalam menakar keberhasilan desentralisasi pendidikan berkaitan dengan tata kelola sumber daya pendidik di tingkat satuan pendidikan. Ketersediaan guru tidak cukup ditinjau dari aspek kuantitas rasio siswa-guru semata, melainkan juga harus memastikan distribusi keahlian dan kepemilikan kualifikasi akademik yang relevan. Gambaran disparitas ketenagakerjaan guru pada berbagai provinsi diuraikan secara terperinci pada data di bawah ini.

Tabel 2. Jumlah, Rasio, dan Persentase Guru Berkualifikasi Menurut Provinsi

No.	Provinsi	Jumlah Guru	Rasio Guru:Siswa	Guru Berkualifikasi S1/D4 (%)
1.	Aceh	24.328	1:9	98,63
2.	Sumatera Utara	45.871	1:14	98,29
3.	Jawa Barat	97.139	1:19	97,67
4.	Maluku	11.434	1:8	97,38
5.	Papua Pegunungan	2.093	1:22	90,01
—	Indonesia (Rata-rata Nasional)	721.880	1:14	98,32

Sumber: Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah dalam Badan Pusat Statistik (2025)

Copyright (c) 2026 TEACHING : Jurnal Inovasi Keguruan dan Ilmu Pendidikan

 <https://doi.org/10.51878/teaching.v6i4.16345>

Tabel 2 memperlihatkan anomali distribusi beban mengajar dan kualifikasi tenaga pendidik antardaerah. Provinsi Maluku dan Aceh memiliki rasio guru terhadap siswa yang sangat padat tenaga pendidik, masing-masing tercatat 1:8 dan 1:9, yang secara agregat tampak sangat ideal. Namun, Provinsi Papua Pegunungan mengalami beban rasio tertinggi mencapai 1:22 dengan jumlah guru yang sangat terbatas, yakni hanya 2.093 orang. Selain keterbatasan jumlah, persentase guru berkualifikasi akademik standar di Papua Pegunungan tercatat paling rendah (90,01 persen), sementara provinsi lain secara konsisten berada di atas 97 persen.

Perbedaan profil pendidik pada Tabel 2 membuktikan bahwa persoalan utama guru di era desentralisasi berakar pada tata kelola distribusi penempatan dan pembinaan karier yang tidak merata. Daerah perkotaan dan pusat pemerintahan provinsi kerap mengalami penumpukan guru bersertifikat, sedangkan daerah pedalaman mengalami krisis guru bidang studi. Hestiana et al. (2023) menekankan bahwa mutu pembelajaran di ruang kelas secara absolut ditentukan oleh kesiapan profesionalisme guru dalam mengelola pengajaran. Pola mutasi tenaga pendidik di daerah otonom sering kali dipengaruhi oleh pertimbangan politik lokal daripada kebutuhan riil analisis beban kerja sekolah. Keadaan ini menuntut adanya intervensi kebijakan rekrutmen dan penugasan berskala nasional untuk menyeimbangkan disparitas kompetensi pendidik antardaerah.

Kondisi Sarana dan Prasarana Fisik Sekolah

Pilar ketiga dalam evaluasi desentralisasi menyangkut kewenangan penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur penunjang kegiatan belajar mengajar. Fasilitas gedung sekolah dan kelayakan ruang kelas menjadi determinan penting dalam menjamin rasa aman dan kenyamanan proses edukasi peserta didik. Rincian proporsi kondisi fisik ruang kelas pada tahun ajaran 2024/2025 ditampilkan dalam perbandingan berikut.

Tabel 3. Kondisi Fisik Ruang Kelas Menurut Provinsi, Tahun Ajaran 2024/2025

No.	Provinsi	Kondisi Baik (%)	Kondisi Ringan/Sedang (%)	Rusak Berat (%)
1.	Aceh	45,77	44,37	9,85
2.	Sumatera Utara	49,62	41,07	9,31
3.	Jawa Barat	52,72	41,44	5,84
4.	Maluku	42,05	43,18	14,77
5.	Papua Pegunungan	31,14	49,07	19,79
—	Indonesia (Rata-rata Nasional)	50,30	42,72	6,98

Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Tabel 3 menyajikan gambaran empiris mengenai disparitas kelayakan infrastruktur sekolah antardaerah. Secara agregat nasional, hanya separuh ruang kelas (50,30 persen) yang berada dalam status laik pakai dengan kategori baik. Kondisi paling memprihatinkan tercatat di Provinsi Papua Pegunungan, di mana persentase ruang kelas dalam kondisi baik hanya mencapai 31,14 persen, dan ruang kelas berkategori rusak berat menembus 19,79 persen. Angka kerusakan berat di wilayah Maluku (14,77 persen) dan Papua Pegunungan berada jauh melampaui angka toleransi kerusakan rata-rata nasional yang berada di angka 6,98 persen.

Tingginya proporsi kerusakan gedung sekolah pada Tabel 3 memperlihatkan ketidakmampuan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dalam membiayai belanja modal infrastruktur dasar secara berkelanjutan. Pemerintah daerah sering kali mengalokasikan porsi terbesar dari belanja pendidikan 20 persen untuk pos belanja pegawai, sehingga alokasi rehabilitasi fasilitas fisik terabaikan. Studi Alimuddin et al. (2025) menegaskan bahwa keterbatasan kapasitas fiskal daerah otonom secara langsung menurunkan efektivitas

pemenuhan sarana belajar yang berkualitas. Tanpa adanya sinkronisasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dari pusat yang berbasis pada data riil tingkat kerusakan, pemenuhan standar sarana prasarana akan terus tertinggal di daerah perifer.

Hasil Layanan dan Mutu Pendidikan

Pilar keempat dalam kerangka evaluasi desentralisasi difokuskan pada hasil akhir layanan pendidikan yang diukur melalui tingkat penyelesaian pendidikan formal. Ketersediaan akses dan gedung belajar harus mampu bermuara pada keberhasilan peserta didik dalam menuntaskan jenjang sekolah dasar hingga menengah. Capaian tingkat penyelesaian jenjang pendidikan pada provinsi amatan dipaparkan pada sajian data berikut.

Tabel 4. Tingkat Penyelesaian Pendidikan Menurut Provinsi dan Jenjang, 2025

No.	Provinsi	Jenjang SD (%)	Jenjang SMP (%)	Jenjang SMA/SMK (%)
1.	Aceh	98,91	93,72	74,85
2.	Sumatera Utara	98,78	93,51	78,21
3.	Jawa Barat	99,02	91,96	72,92
4.	Maluku	99,85	99,71	79,85
5.	Papua Pegunungan	90,79	73,06	31,78
—	Indonesia Nasional	(Rata-rata 97,94)	93,03	71,26

Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Tabel 4 mendemonstrasikan penurunan konsistensi ketuntasan belajar siswa seiring dengan meningkatnya tingkatan jenjang pendidikan formal. Pada jenjang sekolah dasar, seluruh provinsi amatan menunjukkan performa penuntasan belajar yang sangat baik di atas kisaran 90 persen. Namun, fenomena putus sekolah terlihat meningkat secara drastis saat siswa melangkah ke jenjang sekolah menengah atas. Kondisi anomali yang sangat mencolok kembali ditunjukkan oleh Papua Pegunungan, di mana persentase penyelesaian jenjang SMA/SMK hanya tersisa sebesar 31,78 persen, berbanding terbalik dengan capaian nasional yang mencapai 71,26 persen.

Data ketuntasan studi pada Tabel 4 menunjukkan bahwa penyerahan urusan pendidikan kepada pemerintah daerah belum diiringi oleh sistem pendampingan retensi siswa yang kokoh. Terputusnya rantai pendidikan di jenjang menengah atas di daerah pedalaman berkaitan erat dengan tingginya beban biaya kesempatan (*opportunity cost*) keluarga miskin serta keterbatasan ketersediaan sekolah menengah di tingkat kecamatan. Evaluasi mutu pendidikan dalam kerangka Rapor Pendidikan Indonesia menunjukkan bahwa capaian literasi dan numerasi siswa berbanding lurus dengan kelengkapan sarana dan stabilitas proses pembelajaran (Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, 2025). Oleh sebab itu, capaian *output* pendidikan yang timpang ini mencerminkan kegagalan rantai pasok mutu sejak jenjang pendidikan dasar di wilayah terpencil.

Sintesis Analisis: Kesenjangan Kebijakan dan Kapasitas Implementasi

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah menyusun pembagian peran yang rapi antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota (Pemerintah Republik Indonesia, 2014). Namun, hasil penelitian membuktikan adanya ketidaksesuaian mendalam (*policy-implementation gap*) antara regulasi di atas kertas dan kemampuan birokrasi daerah di lapangan. Desentralisasi pendidikan memprasyaratkan adanya kematangan kapasitas kelembagaan, kepemimpinan teknokratis, dan akuntabilitas tata kelola anggaran lokal. Ketika prasyarat ini tidak terpenuhi, pengalihan wewenang justru memperlebar ketimpangan kualitas antardaerah, di mana daerah maju melesat semakin cepat sementara daerah tertinggal

terperangkap dalam keterbatasan struktural (Aulia & Andhini, 2025; Bao & Suardi, 2025; Sakdiyah, 2025; Srisaparmi et al., 2025). Oleh karena itu, pemerintah pusat perlu menyediakan mekanisme pendampingan dan standarisasi kapasitas yang berkelanjutan agar pengalihan kewenangan pendidikan benar-benar mendukung pemerataan mutu layanan di seluruh daerah (Sembiring et al., 2025).

Temuan ini mengonfirmasi argumentasi Sofiani et al. (2024) yang menyatakan bahwa implementasi desentralisasi di Indonesia senantiasa dibayangi oleh variasi kapasitas birokrasi lokal yang timpang. Pemerataan layanan pendidikan menuntut pergeseran paradigma dari desentralisasi yang bersifat administratif-seragam menuju desentralisasi asimetris berbasis kesiapan daerah. Pemerintah pusat tidak boleh melepaskan tanggung jawab pembinaan mutu begitu saja atas nama otonomi daerah. Penguatan regulasi hubungan keuangan antara pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 harus difokuskan pada peningkatan belanja wajib (*mandatory spending*) pendidikan yang benar-benar dialokasikan untuk pemenuhan sarana dan peningkatan kompetensi guru (Pemerintah Republik Indonesia, 2022b). Tanpa standar kapasitas yang jelas dan mekanisme pengawasan yang konsisten, alokasi belanja pendidikan yang besar berisiko hanya terserap untuk pembayaran gaji dan kebutuhan birokrasi, sebagaimana tampak pada sejumlah kabupaten/kota yang belum mampu menyalurkan dana tersebut ke program pelayanan publik seperti rehabilitasi gedung sekolah dan pengadaan buku (Habibani et al., 2025; Purwaningsih & Asriati, 2024; Rifa'i & Moddilani, 2021; Rohman & Widowati, 2024; Sui-Ni, 2023).

Sinkronisasi perencanaan program antara pusat dan daerah harus diperkuat melalui integrasi basis data tunggal yang transparan dan terukur. Evaluasi kinerja pendidikan daerah wajib mengacu pada instrumen berbasis bukti (*evidence-based policy*) seperti Rapor Pendidikan (Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, 2025). Perencanaan alokasi dana transfer daerah, pengadaan guru melalui mekanisme aparatur sipil negara, serta intervensi rehabilitasi fisik kelas harus diprioritaskan bagi wilayah dengan indeks kesenjangan tertinggi. Dengan menyelaraskan pembagian kewenangan politik dengan penguatan kapasitas teknis dan pembiayaan terfokus, desentralisasi pendidikan dapat dikembalikan pada khitah utamanya, yakni menghadirkan keadilan sosial dan mutu pendidikan yang merata bagi seluruh anak bangsa.

KESIMPULAN

Kajian ini menegaskan bahwa implementasi desentralisasi pendidikan di Indonesia masih menyisakan kesenjangan antardaerah yang tajam pada aspek pemerataan akses, distribusi kualifikasi guru, kelayakan sarana fisik sekolah, serta capaian ketuntasan belajar peserta didik. Desentralisasi secara administratif memang telah memberikan keleluasaan formal bagi pemerintah daerah, namun keleluasaan tersebut belum diiringi oleh kesiapan kapasitas kelembagaan, kecukupan ruang fiskal, dan akuntabilitas perencanaan program yang merata di seluruh wilayah. Disparitas mutu yang mencolok antara daerah perkotaan di Jawa dan wilayah kepulauan atau pedalaman seperti Maluku dan Papua Pegunungan membuktikan bahwa pelimpahan kewenangan tanpa penguatan kapasitas justru berisiko memperlebar stratifikasi mutu pendidikan nasional.

Implikasi kebijakan dari temuan ini menuntut reformasi tata kelola desentralisasi asimetris yang menyeimbangkan kewenangan lokal dengan intervensi afirmatif terarah dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah perlu mengoptimalkan perencanaan berbasis data melalui pemanfaatan instrumen Rapor Pendidikan, sementara pemerintah pusat harus memperkuat alokasi dana transfer bersyarat untuk merehabilitasi infrastruktur yang rusak berat dan



merestrukturisasi formasi penempatan guru di daerah tertinggal. Bagi pengembangan riset di masa depan, disarankan untuk melakukan penelitian empiris lanjutan menggunakan pendekatan longitudinal berbasis data mikro satuan pendidikan di tingkat kabupaten/kota guna menguji secara presisi efektivitas efisiensi belanja anggaran pendidikan daerah terhadap peningkatan skor capaian literasi dan numerasi siswa.

DAFTAR PUSTAKA

- Alimuddin, A., Haliza, S. N., & Alim, M. N. (2025). Desentralisasi pendidikan dan pembiayaan: Peran pemerintah daerah dalam menjamin akses dan kualitas pendidikan. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 3(2), 112–124. <https://doi.org/10.31004/jma.v3i2.1450>
- Andrea, D. L. (2020). Penyelenggaraan otonomi daerah bidang pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *JlHK*, 1(2), 157–165. <https://doi.org/10.46924/jlHK.v1i2.128>
- Arief, M. (2021). Manajemen sumber daya manusia dalam meningkatkan mutu pendidikan (studi kasus di SD Insan Amanah Malang). *Al-Madrasah: Jurnal Pendidikan Madrasah Ibtidaiyah*, 6(1), Article 1. <https://doi.org/10.35931/am.v6i1.709>
- Aulia, A. P., & Andhini. (2025). The dilemma of decentralization in public policy implementation in Indonesia. *Indonesian Journal of Public Administration Review*, 2(4), Article 13. <https://doi.org/10.47134/par.v2i4.4757>
- Badan Pusat Statistik. (2025). *Statistik pendidikan 2025*. Badan Pusat Statistik.
- Bao, B., & Suardi, S. (2025). Decentralization and democracy: Evaluating the performance of regional autonomy in improving public welfare. *MSJ: Majority Science Journal*, 3(4), 20–32. <https://doi.org/10.61942/msj.v3i4.476>
- Habibani, R. A., Asnil, A., Frinaldi, A., & Putri, N. E. (2025). Pengaruh belanja daerah terhadap pertumbuhan ekonomi di Kota Pariaman. *CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan*, 5(4), 1905–1914. <https://doi.org/10.51878/cendekia.v5i4.7823>
- Hestiana, S. D., Diva, F. W., Haryanti, M., Yantoro, & Setiyadi, B. (2023). Efektivitas desentralisasi pendidikan dalam meningkatkan profesionalisme guru di SDN 34/I Teratai. *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(8), 5624–5629. <https://doi.org/10.54371/jlIP.v6i8.2612>
- Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah. (2025). *Rapor Pendidikan Indonesia 2025*. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Lobubun, M., Raharusun, Y. A., & Anwar, I. (2022). Inkonsistensi peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2), 294–322. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.294-322>
- Maharani, K., Effendi, M. M., & Nurjaman, A. (2020). Analisis tingkat ketercapaian Angka Partisipasi Sekolah di Papua (studi kasus di Kabupaten Merauke). *Jurnal Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan*, 7(2), 85–96. <https://doi.org/10.22219/jkpp.v7i2.12046>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.



- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 87.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2022a). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 14.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2022b). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4.
- Pratama, A. L., Chairunnisa, F., & Rasdiyanti, A. (2025). Kompetensi pegawai Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam memfasilitasi produk hukum daerah. *SOCIAL: Jurnal Inovasi Pendidikan IPS*, 5(4), 1387–1397. <https://doi.org/10.51878/social.v5i4.8001>
- Purwaningsih, D., & Asriati, N. (2024). Pengelolaan keuangan pendidikan dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas sumber daya. *Jurnal Pendidikan dan Pembelajaran Indonesia (JPPI)*, 4(4), 1723–1732. <https://doi.org/10.53299/jppi.v4i4.757>
- Rifa'i, A., & Moddilani, G. (2021). Analisis dampak pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan terhadap PDB per kapita: *Spending more or spending better*. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 6(3), 211–226. <https://doi.org/10.33105/itrev.v6i3.370>
- Rohman, A., & Widowati, A. (2024). Political policy education budget government of Yogyakarta, Indonesia. *Jurnal Cakrawala Pendidikan*, 43(1), 176–185. <https://doi.org/10.21831/cp.v43i1.56111>
- Sakdiyah, H. (2025). Efektivitas otonomi daerah dalam mewujudkan tujuan negara: Tinjauan kritis desentralisasi di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Sosial Indonesia*, 3(1), 1–11. <https://doi.org/10.62238/jupsi.v3i1.191>
- Samhaji, S., & Anggara, F. D. (2025). Analisis implementasi kebijakan pemerataan akses pendidikan pada daerah tertinggal Indonesia. *Journal of Governance and Policy Innovation*, 5(2), 99–112. <https://doi.org/10.51577/jgpi.v5i2.839>
- Saprianto, R., Simbolon, T. R., & Hukom, A. (2023). Implikasi otonomi daerah pada pembangunan sektor pendidikan dan kesehatan di Indonesia. *JEPP: Jurnal Ekonomi Pembangunan dan Pariwisata*, 3(2), 68–84. <https://doi.org/10.31004/jep.v3i2.1450>
- Sembiring, T. B., Surbakti, D. L. B., Daulay, F. K., Silalahi, A. E. C., Nasution, D. P., & Simanjuntak, G. R. (2025). Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pendidikan: Studi implementasi di daerah otonom. *Journal of Innovative and Creativity (Joecy)*, 5(2), 11622–11631. <https://doi.org/10.31004/joecy.v5i2.1845>
- Sofiani, N., Frinaldi, A., Magriasti, L., & Wahyuni, Y. S. (2024). Kebijakan desentralisasi pendidikan serta implementasi dalam pendidikan di Indonesia. *Menara Ilmu*, 18(1), 45–56. <https://doi.org/10.31869/mi.v18i1.5120>
- Solihin, L. (2020). Darurat literasi membaca di kelas awal. *Masyarakat Indonesia*, 46(1), 34–48. <https://doi.org/10.14203/jmi.v46i1.914>
- Srisaparmi, S., Frinaldi, A., Magriasti, L., & Naldi, H. (2025). Problematika dan tantangan desentralisasi di Indonesia: Kajian *literature review* pasca reformasi. *Jurnal*



- Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 7(2), 213–220.
<https://doi.org/10.24036/jmiap.v7i2.1223>
- Sui-Ni, N. (2023). Peran pemerintah pusat dan daerah dalam menyediakan pendidikan dasar bermutu untuk mewujudkan Visi Indonesia 2045. *arXiv*.
<https://doi.org/10.48550/arxiv.2302.12837>
- Sumpena, S., Nurhamidah, S., & Hilman, C. (2022). Kebijakan desentralisasi pendidikan dan implementasinya dalam pendidikan di Indonesia. *Jurnal Inovasi, Evaluasi dan Pengembangan Pembelajaran (JIEPP)*, 2(2), 41–51.
<https://doi.org/10.54371/jiepp.v2i2.222>
- Suwardi, S. (2021). STEM (Science, Technology, Engineering, and Mathematics) inovasi dalam pembelajaran vokasi era Merdeka Belajar abad 21. *PAEDAGOGY: Jurnal Ilmu Pendidikan dan Psikologi*, 1(1), 40–48.
<https://doi.org/10.51878/paedagogy.v1i1.337>
- Widiyono, A., & Millati, I. (2021). Peran teknologi pendidikan dalam perspektif Merdeka Belajar di era 4.0. *Journal of Education and Teaching (JET)*, 2(1), 1–9.
<https://doi.org/10.51454/jet.v2i1.63>