YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

POLITIK DAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA: TARIK ULUR KEPENTINGAN, HEGEMONI KEKUASAAN, DAN EKSKLUSI SOSIAL

Yudhi Hertanto[1]
Universitas Indraprasta PGRI[1]
e-mail: yudhihertanto@gmail.com

Diterima: *12/10/2026*; Direvisi: *18/10/2026*; Diterbitkan: *24/10/2026*

ABSTRAK

Pendidikan dan politik merupakan dua entitas yang saling berinteraksi secara dinamis dalam menentukan arah peradaban suatu bangsa. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis fenomena tarik-ulur kepentingan politik dalam perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode *critical policy analysis* (analisis kebijakan kritis), kajian ini membongkar berbagai problematika laten pendidikan, mulai dari komodifikasi kurikulum yang mengikuti siklus politik lima tahunan, tarik-ulur kewenangan sentralisasi-desentralisasi, hingga paradoks alokasi anggaran pendidikan 20%. Kerangka teori yang digunakan mencakup Sosiologi Kebijakan dari Stephen J. Ball, konsep *Official Knowledge* dari Michael Apple, dan Pedagogi Kritis dari Paulo Freire. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan di Indonesia kerap terjebak dalam hegemoni teknokratis dan pragmatisme politik elit yang meminggirkan esensi kemanusiaan. Hal ini dibuktikan melalui tiga studi kasus utama: (1) benturan kebijakan fiskal daerah (UU HKPD) yang mengancam status guru PPPK, (2) manipulasi metodologis dalam klaim pemenuhan anggaran pendidikan 20% yang dianulir oleh standar global, serta (3) penerapan perizinan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang mematikan ekosistem Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) di akar rumput. Artikel ini menyimpulkan bahwa tanpa adanya peta jalan pendidikan (*blueprint*) yang independen dari siklus elektoral, institusi pendidikan akan terus direduksi menjadi sekadar arena reproduksi sosial dan alat legitimasi kekuasaan.

Kata Kunci: Kebijakan Pendidikan, Politik Pendidikan, Analisis Kritis, Desentralisasi, Eksklusi Sosial

ABSTRACT

Education and politics are two entities that interact dynamically in determining the direction of a nation's civilization. This article aims to critically analyze the phenomenon of political interest contestation in the formulation and implementation of education policy in Indonesia. Through a qualitative approach using critical policy analysis, this study exposes latent problems in education, ranging from the commodification of the curriculum following the five-year political cycle and the tug-of-war over centralization and decentralization of authority, to the paradox of the 20% education budget allocation. The theoretical framework covers Stephen J. Ball's Sociology of Policy, Michael Apple's concept of Official Knowledge, and Paulo Freire's Critical Pedagogy. The findings show that education policy in Indonesia is often trapped in technocratic hegemony and the political pragmatism of elites that marginalizes the essence of humanity. This is demonstrated through three main case studies: (1) the clash of regional fiscal policy (the HKPD Law) that threatens the status of PPPK teachers, (2) the methodological manipulation in claims of meeting the 20% education budget, which is invalidated by global standards, and (3) the implementation of Building Approval (PBG) permits that stifles the ecosystem of Community Learning Centers (PKBM) at the grassroots. The article concludes that without an

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

education blueprint independent of the electoral cycle, educational institutions will continue to be reduced to mere arenas of social reproduction and instruments of power legitimation.
Keywords: Education Policy, Education Politics, Critical Analysis, Decentralization, Social Exclusion

PENDAHULUAN

Pendidikan tidak pernah berada di dalam ruang hampa yang sepenuhnya netral. Dalam lanskap sosiologi kebijakan, institusi pendidikan secara konstan bertransformasi menjadi arena kontestasi kekuasaan, perebutan pengaruh struktural, dan artikulasi ideologi dari rezim yang sedang memegang tampuk pemerintahan. Kebijakan pendidikan, pada hakikatnya, merupakan produk hilir dari tarik-ulur berbagai kepentingan politik elit yang acap kali menempatkan urusan pedagogik di bawah bayang-bayang agenda pragmatis penguasa (Rizkya et al., 2025; Shah & Sirozi, 2024; Yasdin et al., 2023).

Di Indonesia, arah kompas kebijakan pendidikan senantiasa berdenyut seirama dengan siklus pergiliran kekuasaan politik. Fenomena ini melahirkan adagium sinis di kalangan praktisi pendidikan: *"ganti menteri, ganti kurikulum"*. Pergantian nomenklatur dan struktur kebijakan yang terjadi secara sporadis setiap lima tahun menunjukkan bahwa sektor pendidikan terus-menerus direduksi menjadi komoditas politik untuk mengukuhkan rekam jejak (*legacy*) elit politik, ketimbang didasarkan pada landasan filosofis dan evaluasi riset longitudinal yang komprehensif (Febriyenti et al., 2023; Saa, 2024).

Problematika ini semakin kompleks ketika dihadapkan pada realitas otonomi daerah, di mana tarik-ulur antara sentralisasi dan desentralisasi (Arif et al., 2024) sering kali memicu fragmentasi birokrasi dan politisasi aparatur sipil guru oleh elit lokal (Shah & Sirozi, 2024). Selain itu, ketidaksinkronan regulasi antar-kementerian sering kali menciptakan disonansi yang berdampak fatal bagi para aktor di tingkat akar rumput, seperti terancamnya nasib puluhan ribu guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) akibat benturan regulasi fiskal (Qomariyah & Duryat, 2024), hingga matinya inisiatif pendidikan non-formal (PKBM), lembaga yang sejak awal bertumpu pada pendanaan terbatas dan bangunan sewaan (Wulandari et al., 2026), akibat hegemoni kebijakan tata ruang perkotaan.

Kajian terdahulu umumnya menyoroti problematika dan dampak kebijakan pendidikan terhadap pembelajaran secara umum (Dahyanti et al., 2025; Kosim et al., 2023; Rizkya et al., 2025). Kajian yang lebih spesifik menyoroti politisasi profesi guru oleh pemerintah daerah (Shah & Sirozi, 2024), dampak kebijakan PPPK bagi kesejahteraan guru honorer dan sekolah swasta (Qomariyah & Duryat, 2024), pembiayaan dan alokasi anggaran pendidikan (Santoso, 2021; Sarah et al., 2026), serta akses dan ketimpangan pendidikan (Ninghardjanti et al., 2023; Romlah et al., 2023; Susanto et al., 2025). Kajian-kajian tersebut cenderung memotret satu isu secara terpisah, sehingga belum memperlihatkan bagaimana kepentingan politik, tata kelola fiskal, dan regulasi tata ruang saling berkelindan dalam menentukan nasib aktor di tingkat akar rumput. Kebaruan artikel ini terletak pada pembacaan kritis atas tiga kasus kontemporer, yakni benturan UU HKPD terhadap status PPPK, distorsi klaim anggaran pendidikan, dan perizinan PBG bagi PKBM, dalam satu kerangka analisis politik kebijakan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini ditulis untuk memberikan analisis kritis yang komprehensif terkait anatomi politik kebijakan pendidikan di Indonesia. Kajian ini mendesak untuk dilakukan mengingat Indonesia tengah menyongsong puncak bonus demografi pada 2030-2040, yang menuntut ekosistem pendidikan yang solid, berkeadilan, dan merdeka dari sandera kepentingan politik elektoral jangka pendek. Urgensi ini diperkuat oleh persoalan

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

rendahnya kualitas pendidikan yang masih menjadi pekerjaan rumah kebijakan (Kurniawati, 2022).

Analisis dibangun di atas tiga kerangka teori: siklus kebijakan (*policy cycle*) dari Ball (2006) untuk menelusuri produksi dan implementasi kebijakan; konsep *official knowledge* dan hegemoni dari Apple (2019) untuk membaca kuasa kelas dominan atas pengetahuan dan standar; serta pedagogi kritis Freire (Corbett & Guilherme, 2021; Cortina & Winter, 2021) untuk membaca relasi kuasa antara birokrasi dan peserta didik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi *critical policy analysis* (analisis kebijakan kritis). Fokus penelitian ditujukan untuk membongkar relasi kuasa yang tersembunyi di balik perumusan kebijakan publik sektor pendidikan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur (kepustakaan) dan audit forensik dokumen terhadap sumber-sumber sekunder yang meliputi: naskah akademik perundang-undangan (UU Sisdiknas, UU Pemda, UU HKPD), dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), laporan evaluasi UNESCO Institute for Statistics (UIS), putusan Mahkamah Konstitusi, serta puluhan artikel jurnal terakreditasi SINTA dan basis data internasional yang relevan. Pustaka akademik dipilih secara purposif dengan memprioritaskan artikel jurnal terbitan 2021-2026 yang memiliki DOI atau tautan daring, sedangkan karya klasik hanya dipertahankan untuk menopang kerangka teori.

Analisis data dilakukan dengan teknik triangulasi teoritis, membedah fenomena historis dan kontemporer (seperti polemik kurikulum, PPPK, dan PKBM) menggunakan kerangka *Policy Cycle* untuk menarik kesimpulan deduktif yang sistematis.

Tahapan analisis dilakukan dalam empat langkah. Pertama, dokumen kebijakan dan data sekunder diidentifikasi berdasarkan tiga kasus yang dikaji, yakni benturan UU HKPD dengan kebijakan PPPK, klaim pemenuhan anggaran pendidikan 20%, dan perizinan PBG bagi PKBM. Kedua, temuan dipetakan ke dalam tiga konteks *policy cycle* Ball. Ketiga, temuan dibaca secara kritis menggunakan konsep *official knowledge* Apple dan pedagogi kritis Freire. Keempat, hasil pembacaan disintesiskan dengan literatur jurnal terbitan 2021-2026 untuk menguji konsistensi dan memperkaya argumen.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Pendidikan sebagai Komoditas Politik Lima Tahunan

Kurikulum pendidikan di Indonesia adalah etalase paling transparan dari artikulasi ideologi politik penguasa. Alih-alih membangun cetak biru jangka panjang, negara memperlakukan kurikulum sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) untuk melegitimasi rezim yang sedang menjabat.

Pada era Orde Lama, kurikulum diarahkan pada penanaman ideologi sosialisme-nasional, anti-imperialisme, dan patriotisme (*Pancawardhana*), sebagai upaya *nation-building* pascakolonial. Memasuki rezim Orde Baru, terjadi purifikasi kurikulum secara radikal untuk menghapus sisa-sisa haluan kiri, digantikan dengan doktrin "Manusia Pancasila Sejati" yang patuh, pasif, dan diarahkan untuk mendukung birokratisasi serta pemenuhan tenaga kerja teknis bagi Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) (Febriyenti et al., 2023).

Di era Reformasi, euforia demokratisasi memicu disorientasi kebijakan yang berganti dengan sangat cepat, dari KBK, KTSP, K-13, hingga Kurikulum Merdeka di era disrupsi digital saat ini (Febriyenti et al., 2023; Saa, 2024). Dinamika ini memicu *innovation fatigue* (keletihan

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

inovasi) massal di kalangan pendidik. Jargon-jargon baru lebih berfungsi sebagai kehumasan politik menteri terkait ketimbang perbaikan pedagogis yang substantif. Genealogi dinamika kurikulum tersebut dirangkum pada Tabel 1.

Tabel 1. Genealogi Dinamika Kurikulum dan Motif Politik di Indonesia

Era Rezim	Kurikulum Dominan	Jargon / Fokus Pedagogis Utama	Motif & Kepentingan Politik Dominan
Orde Lama (1945-1965)	Rentjana Pelajaran 1947, 1952, 1964	*Pancawardhana*, Pendidikan Watak, Anti-Inlander.	Pembentukan identitas nasional, doktrin sosialisme anti-imperialis.
Orde Baru (1966-1998)	Kurikulum 1968, 1975, 1984, 1994	Manusia Pancasila, MBO (PPSI), CBSA.	Purifikasi politik kiri, stabilitas birokrasi patuh untuk agenda Repelita.
Era Konsolidasi (1999-2019)	KBK (2004), KTSP (2006), K-13 (2013)	Standar Kompetensi, Otonomi Silabus, Pendidikan Karakter Tematik (HOTS).	Adaptasi eforia desentralisasi daerah, penyeragaman karakter spiritual-moral bangsa.
Era Disrupsi (2020-Kini)	Kurikulum Merdeka	Profil Pelajar Pancasila, *Project-Based Learning* (P5), Adaptasi Digital.	Mitigasi ketertinggalan pandemi, adopsi disrupsi gaya korporat, fleksibilitas pasar kerja global.

(Sumber: Sintesis dari analisis kesejarahan pendidikan nasional)

Tarik Ulur Kewenangan Birokrasi dan Desentralisasi Fiskal

Pergeseran regulasi administrasi mulai dari UU No. 22 Tahun 1999, direvisi ke UU No. 32 Tahun 2004, dan dikalibrasi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membuktikan kegamangan pemerintah dalam mendistribusikan kekuasaan. Desentralisasi awal yang menyerahkan kekuasaan pendidikan secara absolut ke Kabupaten/Kota justru melahirkan politisasi guru dalam ajang Pilkada (Arif et al., 2024; Shah & Sirozi, 2024). Resentralisasi parsial melalui UU 23/2014 yang menarik pengelolaan SMA/SMK ke ranah Provinsi bermaksud memutus mata rantai tersebut, namun melahirkan disparitas pengawasan karena terlalu jauhnya rentang kendali.

Problematika desentralisasi ini mencapai titik krisis terbesarnya pada kebijakan rekrutmen massal jutaan guru honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kebijakan populis pemerintah pusat ini menabrak dinding realitas kapasitas fiskal pemerintah daerah yang dipasung oleh UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD). Studi kebijakan guru juga mencatat bahwa kebijakan PPPK, yang dimaksudkan meningkatkan kesejahteraan guru honorer, turut menimbulkan efek samping berupa kekurangan tenaga pendidik di sekolah swasta (Qomariyah & Duryat, 2024).

Pasal 146 UU HKPD menitahkan batas maksimal belanja pegawai daerah sebesar 30% dari total APBD (berlaku penuh pada 2027). Konsekuensinya, pengangkatan ribuan PPPK membuat belanja pegawai meroket melampaui 40-50%, memicu kepanikan dan ancaman Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal bagi puluhan ribu guru di berbagai provinsi. Untuk memadamkan "bom waktu" ini, pemerintah terpaksa merancang intervensi melalui asas hukum *lex posterior derogat legi priori*, di mana Undang-Undang APBN diterbitkan dengan klausul khusus untuk merelaksasi batasan 30% tersebut demi menyelamatkan gaji PPPK. Fragmentasi regulasi ini menunjukkan lemahnya sinkronisasi kebijakan antar-kementerian.

Paradoks Anggaran 20%: Distorsi Metodologi dan Keadilan Struktural

Perdebatan paling laten dalam tata kelola pendidikan adalah mengenai implementasi mandat UUD 1945 terkait alokasi 20% anggaran pendidikan. Secara administratif, pemerintah menyatakan alokasi tersebut tetap terjaga; pada RAPBN 2026, pemerintah mengalokasikan

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

rekor sebesar Rp 757,8 triliun untuk klaster pendidikan, persis memenuhi kuota 20%. Namun, pemenuhan porsi 20% selama lebih dari satu dekade belum otomatis menghadirkan mutu dan pemerataan akses yang memadai, terutama di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (Santoso, 2021). Studi kasus pengelolaan sekolah dasar negeri menunjukkan bahwa besarnya alokasi tidak serta-merta berbanding lurus dengan perbaikan mutu, karena tata kelola, transparansi, dan dinamika politik daerah turut menentukan efektivitas penggunaan anggaran (Sarah et al., 2026).

Namun, melalui audit komparatif menggunakan standar ISCED (*International Standard Classification of Education*) dari UNESCO, rasio investasi pendidikan riil Indonesia terjerembap hanya di angka sekitar 1,28% hingga 1,3% dari total Produk Domestik Bruto (PDB). Ketimpangan ini bersumber dari "ilusi denominator" dan masuknya pos-pos non-esensial ke dalam keranjang pendidikan, seperti injeksi modal pokok Dana Abadi (LPDP), dana cadangan tak terserap, dan belanja operasional lembaga kedinasan non-mainstream (seperti sekolah instansi keamanan).

Menghadapi manipulasi penganggaran ini, Mahkamah Konstitusi (MK) pada penghujung Juli 2026 mengeluarkan putusan mengikat yang melarang keras "kanibalisasi" dana pendidikan. MK menegaskan bahwa 20% APBN harus murni diperuntukkan bagi komponen utama (siswa, guru, sekolah) dan tidak boleh disedot untuk program populis *ad-hoc* di luar wilayah pedagogi esensial, seperti program Makan Bergizi Gratis (MBG). Di sisi lain, hegemoni distribusi juga terlihat dari diskriminasi pembiayaan terhadap Perguruan Tinggi Keagamaan (PTK) dan madrasah di bawah naungan Kemenag yang kesulitan mengakses porsi 20% tersebut, sebuah wujud nyata dari marginalisasi struktural oleh ego sektoral. Perbandingan antara akuntansi pemerintah dan standar global disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Matriks Paradoks Anggaran Pendidikan Nasional Indonesia

Parameter Analisis	**Akuntansi Pemerintah (Mandat UUD 1945)**	**Standar Global UNESCO (Indikator ISCED / PDB)**	**Analisis Akar Distorsi (Filter Kebijakan)**
Pencapaian Persentase	Terpenuhi sesuai mandat konstitusi pada nilai nominal RAPBN 2026.	Hanya diakui sebagai porsi yang sangat kecil dari total PDB Indonesia.	Perbedaan basis penyebut (*denominator*). APBN Indonesia sangat kecil dibanding besaran PDB riil.
Cakupan Klasifikasi Belanja	Termasuk investasi modal abadi (LPDP), cadangan SiLPA, dan sekolah kedinasan K/L lain.	Hanya mengakui *Direct Public Expenditure* (belanja langsung habis pakai ke ekosistem sekolah).	UNESCO mendiskualifikasi suntikan dana ke pasar modal dan belanja militer sebagai pembiayaan pedagogis murni.
Keadilan Distribusi (Ekuitas)	Mengesankan pemerataan anggaran raksasa di atas kertas.	Kesenjangan akses antara sekolah di bawah Kemendikdasmen dan madrasah (Kemenag).	Hegemoni struktural pusat meminggirkan porsi pendidikan keagamaan melalui pembatasan akses (*marginalization by policy*).

(Sumber: Sintesis dari analisis dokumen anggaran dan standar UNESCO)

Dinamika RUU Sisdiknas: Urgensi Demografi dan Perlindungan Profesi Guru

Penyusunan draf *Omnibus Law* Revisi UU Sisdiknas (UU No. 20 Tahun 2003) yang meleburkan tiga undang-undang melahirkan dialektika yang tajam. Pada satu sisi, pemerintah membawa inovasi progresif berupa Wajib Belajar 13 Tahun, yang mewajibkan 1 tahun intervensi Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) sebelum masuk pendidikan dasar. Kebijakan ini adalah respons strategis negara untuk mengejar puncak bonus demografi 2030-2040. Namun, inisiatif mulia ini berisiko menjadi *unfunded mandate* (mandat tanpa dana) mengingat 97% entitas PAUD di Indonesia masih didominasi inisiatif swasta akar rumput dengan fasilitas dan Angka Partisipasi Sekolah (APS) yang njomplang di berbagai daerah. Kebijakan perluasan

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

akses seperti pendidikan gratis memang dimaksudkan untuk mewujudkan akses yang berkeadilan sekaligus meningkatkan mutu pembelajaran (Romlah et al., 2023), tetapi tanpa dukungan pembiayaan yang jelas, kesenjangan antardaerah tetap berpotensi melebar (Kurniawati, 2022).

Di sisi lain, penghapusan frasa eksplisit "Tunjangan Profesi Guru" (TPG) dari batang tubuh draf RUU memicu perlawanan sengit dari organisasi guru (PGRI). Meskipun pemerintah berdalih penggantian dengan sistem tunjangan ketenagakerjaan universal justru akan mempermudah pencairan bagi guru tanpa antrean sertifikasi PPG yang memakan waktu belasan tahun, trauma historis mendikte bahwa hak finansial yang tidak dipaku secara *lex specialis* dalam undang-undang sangat rentan direduksi, dimanipulasi, atau ditunda oleh regulasi turunan.

Eksklusi Birokrasi Tata Ruang pada Pendidikan Non-Formal (PKBM)

Perbenturan antar-kebijakan sering kali menelan korban masyarakat paling rentan, sebagaimana tampak pada krisis legalitas operasional yang dialami Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM). PKBM adalah garda terakhir penyedia pendidikan pembebasan (sejalan dengan konsep Freire) bagi anak jalanan dan warga putus sekolah di perkampungan padat penduduk (Khairunnisa & Nurhapiah, 2023; Wulandari et al., 2026).

Berlakunya *Omnibus Law* UU Cipta Kerja memunculkan rezim Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang mensyaratkan spesifikasi arsitektural teknokratis tingkat tinggi berbiaya mahal serta kepatuhan Keterangan Rencana Kota (KRK) atau tata ruang (wajib berlokasi di zona merah komersial/sosial). Institusi PKBM akar rumput yang memanfaatkan garasi warga atau balai RT (zona kuning hunian) dipaksa mematuhi standar *blanket policy* (pukul rata) yang sama dengan sekolah elite bertaraf internasional.

Akibatnya, DPMPTSP menolak izin operasional lembaga, yang memicu pembekuan otomatis Nomor Pokok Sekolah Nasional (NPSN) oleh Kementerian Pendidikan. Warga belajar kehilangan hak ujian kesetaraan dan akses dana BOS.

Pembahasan

Policy Cycle *dan Tarik-Ulur Kepentingan*

Kerangka *policy cycle* yang dikembangkan tokoh sosiologi kebijakan pendidikan, Stephen J. Ball, digunakan untuk menelusuri bagaimana sebuah kebijakan diproduksi dan diimplementasikan. Ball (2006) mengidentifikasi tiga konteks utama yang saling berinteraksi: (1) *context of influence* (konteks pengaruh), yaitu ruang di mana wacana politik dan tekanan global membentuk agenda kebijakan; (2) *context of policy text production* (konteks produksi teks kebijakan), yakni proses perumusan regulasi yang sering kali ambigu dan sarat kompromi elit; serta (3) *context of practice* (konteks praktik), yaitu arena di mana para guru dan sekolah menerjemahkan, merespons, atau bahkan menolak teks kebijakan tersebut di lapangan.

Dalam kerangka tersebut, siklus kurikulum lima tahunan dan klaim anggaran 20% merupakan produk *context of influence*, ketika kepentingan politik elit dan wacana global membentuk agenda. Benturan UU HKPD dengan kebijakan rekrutmen PPPK, serta fragmentasi regulasi antar-kementerian, menunjukkan lemahnya *context of policy text production* yang sarat kompromi dan tidak sinkron. Pada *context of practice*, perbenturan antar-kebijakan menelan korban pada aktor yang paling rentan, yakni guru PPPK dan PKBM di akar rumput. Temuan ini sejalan dengan kajian Arif et al. (2024) yang menempatkan konfigurasi politik lokal sebagai faktor penting dalam membentuk kebijakan pendidikan di tingkat daerah.

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

Official Knowledge *dan Hegemoni*

Meminjam pemikiran sosiolog pendidikan Michael Apple (2019), kurikulum dan kebijakan negara selalu merepresentasikan *official knowledge* (pengetahuan resmi) yang dikonstruksi oleh kelas dominan (Apple, 2019). Negara mendikte apa yang dianggap *"sah"* atau *"bernilai"* untuk dipelajari, yang pada saat bersamaan secara sistematis meminggirkan kebudayaan dan eksistensi kelompok marjinal. Standarisasi teknokratis yang diberlakukan secara buta huruf terhadap realitas sosiologis (seperti standardisasi infrastruktur sekolah) sejatinya merupakan instrumen *structural exclusion* (eksklusi struktural) yang menyingkirkan masyarakat miskin dari akses pendidikan. Pembacaan ini sejalan dengan temuan bahwa biaya tersembunyi dan ketimpangan akses merupakan persoalan kebijakan dengan dampak sosial-ekonomi yang luas (Susanto et al., 2025), serta dengan kajian yang menempatkan kebijakan pendidikan alternatif sebagai arena yang perlu dibaca secara kritis (Rafid et al., 2025).

Temuan pada kasus PKBM memperlihatkan hal tersebut secara nyata. Hegemoni standar infrastruktur tata ruang ini adalah wujud mutlak dari eksklusi sosiologis: mematikan nalar pedagogi emansipatoris semata-mata demi menegakkan birokrasi cetak biru susunan beton (Apple, 2019). Hal serupa tampak pada distorsi klaim anggaran 20%, ketika akuntansi pemerintah menjadi "pengetahuan resmi" yang menutupi marginalisasi madrasah dan rendahnya daya dukung riil bagi pembelajaran, sebagaimana tergambar pada Tabel 2.

Pedagogi Kritis dan Pendidikan Emansipatoris

Dari ranah pedagogi kritis, Paulo Freire menyoroti asimetri relasi kuasa antara pihak yang berkuasa dan peserta didik yang diposisikan sebagai objek pasif (Corbett & Guilherme, 2021; Cortina & Winter, 2021). Kebijakan pendidikan sering kali mereduksi sekolah menjadi mesin reproduksi sosial yang melanggengkan kekuasaan otoriter atau pragmatisme pasar neo-liberal, menyingkirkan pendekatan pedagogi kritis yang membebaskan. Hal ini beresonansi dengan gagasan Paulo Freire tentang pendidikan emansipatoris, di mana komunitas semestinya memiliki otonomi untuk menyelenggarakan pendidikan yang berakar pada realitas sosial mereka sendiri. Di Indonesia, gagasan Freire kerap dikaitkan dengan kebijakan Merdeka Belajar yang menekankan otonomi belajar (Juppenny et al., 2025; Kamil & Ratnasari, 2023; Nadlir & Zamzami, 2023). Namun, temuan artikel ini mengingatkan bahwa retorika otonomi pada tingkat kurikulum tidak akan bermakna emansipatoris apabila otonomi yang sama tidak dijamin bagi guru, sekolah, dan lembaga pendidikan non-formal pada tingkat praktik.

Dengan lensa ini, kebijakan perizinan PBG yang menyamaratakan PKBM dengan sekolah elite, serta penghapusan frasa Tunjangan Profesi Guru dari draf RUU Sisdiknas, dapat dibaca sebagai asimetri relasi kuasa yang mengabaikan otonomi komunitas dan hak profesional guru. Tanpa perlindungan yang dipaku dalam undang-undang, hak-hak tersebut sangat rentan direduksi oleh regulasi turunan.

Dimensi Yuridis: Sinkronisasi Norma dan Hak atas Pendidikan

Dari sudut pandang ilmu hukum, ketiga kasus tersebut memperlihatkan persoalan sinkronisasi norma. Pelonggaran batas belanja pegawai 30% melalui undang-undang APBN dengan memakai asas *lex posterior derogat legi priori* menunjukkan bahwa konflik antarnorma diselesaikan secara ad hoc, bukan melalui harmonisasi sejak tahap perumusan. Hal serupa tampak pada penerapan persyaratan PBG yang bersumber dari rezim perizinan berusaha dan tata ruang terhadap lembaga pendidikan komunitas yang seharusnya dilindungi oleh mandat konstitusional atas hak pendidikan. Karena itu, penguatan hak-hak tersebut melalui asas *lex specialis*, sebagaimana diusulkan pada bagian rekomendasi, tidak semata bersifat teknis, melainkan upaya menempatkan hak atas pendidikan sebagai norma yang tidak mudah dikalahkan oleh regulasi sektoral lain.

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
Vol. 1, No. 2, Mei-Oktober 2026
e-ISSN : 3125-0785
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/yurisdiksi

Eksklusi Sosial, Akses Pendidikan, dan Implikasi Kebijakan

Ketiga kasus yang dianalisis menunjukkan pola yang sama: kebijakan yang secara normatif bertujuan memperluas akses dapat menghasilkan eksklusi ketika dirancang tanpa mempertimbangkan kapasitas aktor di tingkat akar rumput. Kajian mengenai kebijakan pendidikan gratis menekankan bahwa pemerataan akses perlu dirancang bersamaan dengan peningkatan mutu pembelajaran (Romlah et al., 2023), sementara evaluasi terhadap Program Indonesia Pintar menempatkan instrumen afirmatif sebagai salah satu cara memperbaiki kesetaraan pendidikan (Ninghardjanti et al., 2023). Kajian tentang putus sekolah dini di Papua juga menegaskan perlunya opsi kebijakan yang peka terhadap konteks kelompok marjinal (Parker & Sudibyo, 2024).

Dalam kerangka tersebut, PKBM berfungsi sebagai jalur alternatif bagi warga yang tidak terjangkau pendidikan formal, termasuk pekerja, remaja putus sekolah, dan kelompok rentan (Khairunnisa & Nurhapiah, 2023; Wulandari et al., 2026). Karena itu, perizinan PBG yang menyamaratakan PKBM dengan sekolah formal berisiko memutus jalur yang selama ini menopang pemerataan akses. Pada dimensi anggaran, alokasi 20% yang tidak diikuti tata kelola yang transparan dan tepat sasaran belum menjamin mutu pembelajaran (Santoso, 2021; Sarah et al., 2026). Pada dimensi kepegawaian, kebijakan kesejahteraan guru memerlukan sinkronisasi dengan kapasitas fiskal daerah serta dampaknya bagi sekolah swasta (Qomariyah & Duryat, 2024), sedangkan desentralisasi tanpa tata kelola yang jelas membuka ruang politisasi profesi guru (Shah & Sirozi, 2024).

Implikasinya, perumusan kebijakan pendidikan perlu menguji setiap regulasi baru terhadap dampaknya pada kelompok yang paling rentan sebelum diberlakukan secara seragam. Kurikulum Merdeka yang menjanjikan fleksibilitas dan otonomi belajar (Saa, 2024) baru akan sejalan dengan semangat pendidikan emansipatoris apabila disertai kebijakan pembiayaan, kepegawaian, dan perizinan yang memberi ruang hidup bagi lembaga pendidikan komunitas. Sintesis ini memperkuat rekomendasi yang diajukan pada bagian kesimpulan.

KESIMPULAN

Kebijakan pendidikan di Indonesia masih berada di bawah sandera konstelasi kepentingan politik lima tahunan dan hegemoni teknokrasi birokrasi yang rigid. Kurikulum secara berulang direduksi menjadi alat reproduksi ideologi rezim, membebani tenaga pendidik dengan kelelahan inovasi (*innovation fatigue*). Kebijakan otonomi dan desentralisasi yang belum matang memperparah fragmentasi, di mana keputusan strategis kepegawaian (seperti PPPK) terjepit oleh restriksi tata kelola fiskal daerah. Paradoks alokasi konstitusional 20% APBN membuktikan adanya ilusi metodologis menutupi realitas rendahnya daya dukung riil bagi pembelajaran siswa di ruang kelas, sementara penerapan buta huruf sosiologis terhadap regulasi tata ruang perizinan gedung sukses menyingkirkan kelompok marjinal dari hak asasi mereka atas pendidikan kesetaraan non-formal.

Berdasarkan temuan tersebut, disarankan tiga rekomendasi kebijakan strategis. Pertama, penyusunan peta jalan (*blueprint*) pendidikan independen: negara memerlukan undang-undang *lex specialis* yang mengikat visi peradaban jangka panjang (20-30 tahun) yang dikarantina dari intervensi agenda politik pemilu dan mutasi kepemimpinan menteri. Kedua, harmonisasi regulasi intersektoral: diperlukan badan koordinasi antar-kementerian (Kemendikbudristek, Kemenkeu, Kemendagri, dan BPN) untuk memastikan bahwa rasionalitas fiskal dan penataan tata ruang kota tidak merusak ekosistem pedagogi esensial di daerah. Ketiga, afirmasi keadilan inklusif bagi PKBM dan lembaga keagamaan: pemerintah daerah (DPMPTSP) perlu mendesain kriteria asimetris dalam perizinan PBG antara entitas pendidikan swasta komersial bermodal

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

besar dengan lembaga swadaya masyarakat akar rumput (seperti PKBM), demi menjamin hak konstitusional warga negara yang terpinggirkan.

Secara teoretis, artikel ini menunjukkan bahwa kerangka *policy cycle* Ball, konsep *official knowledge* Apple, dan pedagogi kritis Freire dapat dipadukan untuk membaca kebijakan pendidikan Indonesia, terutama pada titik temu kepentingan politik, tata kelola fiskal, dan regulasi tata ruang. Secara praktis, temuan ini menyediakan dasar bagi pembuat kebijakan untuk menguji dampak regulasi lintas sektor terhadap kelompok yang paling rentan sebelum regulasi tersebut diberlakukan.

Penelitian selanjutnya dapat memperdalam temuan kajian dokumen ini melalui studi lapangan, misalnya pada PKBM yang terdampak kebijakan PBG dan pada pemerintah daerah dengan beban belanja pegawai PPPK yang tinggi.

Kajian ini memiliki keterbatasan. Analisis bertumpu pada dokumen dan literatur sekunder sehingga belum menangkap pengalaman langsung guru PPPK, pengelola PKBM, maupun pejabat perizinan daerah. Selain itu, angka anggaran, ketentuan peraturan, dan putusan yang bersifat dinamis perlu diverifikasi kembali dengan dokumen resmi pada saat artikel diterbitkan.

DAFTAR PUSTAKA

Apple, M. W. (2019). *Ideology and curriculum* (4th ed.). Routledge.

Arif, S., Nihayah, R. W., Usman, S., & Rarasati, N. (2024). Does decentralisation promote learning? Local political settlements and education policies in Indonesia. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. https://doi.org/10.1080/03057925.2024.2344523

Ball, S. J. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball*. Routledge.

Corbett, J., & Guilherme, M. (2021). Critical pedagogy and quality education (UNESCO SDG-4): The legacy of Paulo Freire for language and intercultural communication. *Language and Intercultural Communication, 21*(4), 447–454. https://doi.org/10.1080/14708477.2021.1962900

Cortina, R., & Winter, M. (2021). Paulo Freire's pedagogy of liberation. *Current Issues in Comparative Education, 23*(2). https://doi.org/10.52214/cice.v23i2.8577

Dahyanti, N., Diastami, S. M., Humaira, A., & Darmansah, T. (2025). Analisis kebijakan dalam mengatasi problematika pendidikan untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. *Hikmah: Jurnal Studi Pendidikan Agama Islam, 2*(1), 87–100. https://doi.org/10.61132/hikmah.v2i1.545

Febriyenti, D., Putri, N., Asmendri, A., & Sari, M. (2023). Perkembangan kurikulum di Indonesia dalam perspektif sejarah. *Al-Idaroh: Jurnal Studi Manajemen Pendidikan Islam, 7*(2), 195–214. https://doi.org/10.54437/alidaroh.v7i2.932

Juppenny, R., Cahyono, H., Hudijono, S., & Mahardhani, A. J. (2025). The relevance of Paulo Freire's liberation education to the implementation of the independent curriculum in Indonesia. *Jurnal Sustainable, 8*(1), 63–69. https://doi.org/10.32923/yr06mx68

Kamil, I., & Ratnasari, D. (2023). Kontruksi pemikiran Paulo Freire tentang kebijakan merdeka belajar dan relevansinya dengan pendidikan Islam. *Humanika: Kajian Ilmiah Mata Kuliah Umum, 23*(2), 141–154. https://doi.org/10.21831/hum.v23i2.60475

Khairunnisa, A., & Nurhapiah. (2023). Peran pendidikan kesetaraan dalam lingkungan masyarakat. *Nusantara Hasana Journal, 3*(2), 227–232. https://doi.org/10.59003/nhj.v3i2.930

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

Kosim, M., Muqoddam, F., Mubarok, F., & Laila, N. Q. (2023). The dynamics of Islamic education policies in Indonesia. *Cogent Education, 10*(1), Article 2172930. https://doi.org/10.1080/2331186X.2023.2172930

Kurniawati, F. N. A. (2022). Meninjau permasalahan rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia dan solusi. *Academy of Education Journal, 13*(1), 1–13. https://doi.org/10.47200/aoej.v13i1.765

Nadlir, N., & Zamzami, M. R. (2023). Paulo Freire's view on freedom to learn policy. *Scaffolding: Jurnal Pendidikan Islam dan Multikulturalisme, 5*(1), 65–84. https://doi.org/10.37680/scaffolding.v5i1.2260

Ninghardjanti, P., Murtini, W., Hindrayani, A., & Sangka, K. B. (2023). Evaluation of the Smart Indonesia Program as a policy to improve equality in education. *Sustainability, 15*(6), Article 5114. https://doi.org/10.3390/su15065114

Parker, L., & Sudibyo, L. (2024). Why young people leave school early in Papua, Indonesia, and education policy options to address this problem. *Compare: A Journal of Comparative and International Education, 54*(1), 146–162. https://doi.org/10.1080/03057925.2022.2084037

Qomariyah, E., & Duryat, M. (2024). Analisis kebijakan guru: Kebijakan P3K dan Guru Penggerak. *Sunan Kalijaga International Journal on Islamic Educational Research, 8*(1), 95–104. https://doi.org/10.14421/skijier.2024.81.08

Rafid, R., Nurita, R. F., & Dores, D. (2025). Public schools and critical education: Alternative education policy in Indonesia. *Journal of Social, Humanity, and Education, 6*(1), 119–132. https://doi.org/10.35912/jshe.v6i1.3321

Rizkya, R. T., Suharyati, H., & Fakhruddin, N. H. P. (2025). Kebijakan pendidikan di Indonesia: A systematic literature review. *Jurnal Manajemen Pendidikan (JMP), 14*(3), 342–356. https://doi.org/10.26877/jmp.v14i3.23835

Romlah, S., Imron, A., Maisyaroh, Sunandar, A., & Dami, Z. A. (2023). A free education policy in Indonesia for equitable access and improvement of the quality of learning. *Cogent Education, 10*(2), Article 2245734. https://doi.org/10.1080/2331186X.2023.2245734

Saa, S. (2024). Merdeka curriculum: Adaptation of Indonesian education policy in the digital era and global challenges. *Revista de Gestão Social e Ambiental, 18*(3). https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n3-168

Santoso, M. S. A. F. (2021). Analisis anggaran pendapatan belanja negara (APBN) terhadap pendanaan kebijakan pendidikan. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan, 2*(2), 31–36. https://doi.org/10.35326/jsip.v2i2.1524

Sarah, N. N., Putri, C. A. S., Hermuna, Mulawarman, W. G., & Nurhadi, M. (2026). Implementasi kebijakan alokasi anggaran pendidikan 20% dalam pengelolaan sekolah dasar negeri di Kota Samarinda. *NUSRA: Jurnal Penelitian dan Ilmu Pendidikan, 7*(3), 1943–1950. https://doi.org/10.55681/nusra.v7i3.6477

Shah, K., & Sirozi, M. (2024). Politisasi profesi guru oleh pemerintah daerah: Studi kasus di Kabupaten Banyuasin III. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar, 9*(3), 802–818. https://doi.org/10.23969/jp.v9i3.14815

Susanto, T. T. D., Malyka, A., Fauzi, H., Faradisa, N., Rifatul, N., & Malfanda, T. (2025). Biaya tersembunyi dan ketimpangan akses pendidikan di Indonesia: Analisis kebijakan dan dampak sosial-ekonomi. *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan, 3*(4), 3282–3288. https://doi.org/10.31004/jerkin.v3i4.1021

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558

Wulandari, I. P., Putri, L. N., & Mardliyah, L. (2026). Peran program kesetaraan dalam meningkatkan akses pendidikan masyarakat di PKBM Satria Karangbawang. *Transformasi: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pendidikan Non Formal Informal, 12*(2), 750–759. https://doi.org/10.33394/jtni.v12i2.18863

Yasdin, Y., Parenrengi, S., Hasriani, H., & Mahande, R. D. (2023). Policies and politics development of vocational education in Indonesia: A historical perspective. *Asian Education and Development Studies, 12*(4–5), 297–309. https://doi.org/10.1108/aeds-06-2023-0059

Copyright (c) 2026 YURISDIKSI : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora
https://doi.org/ 10.51878/yurisdiksi.v1i2.15558