JURNAL KEBIJAKAN PUBLIK
ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 3, 2026

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN DASAR NEGERI DALAM MENGATASI PROBLEMA DI KABUPATEN HULU SUNGAI UTARA

Rina Emilyana[1]
Program Studi Administrasi Publik
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai
Email: rinaemilyana@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan pendidikan dasar di Kabupaten Hulu Sungai Utara (HSU) dengan fokus pada penurunan jumlah peserta didik Sekolah Dasar Negeri (SDN). Tujuan penelitian adalah mengkaji formulasi kebijakan, implementasi, dampak terhadap jumlah peserta didik, serta faktor penghambat kebijakan pendidikan dasar.

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis dengan perspektif Edward III dan evaluasi William N. Dunn. Hasil penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan bersifat normatif, namun belum sepenuhnya berbasis pada permasalahan utama, yaitu menurunnya daya tarik sekolah negeri.

Pada tahap implementasi, ditemukan hambatan pada komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi, dengan disposisi sebagai faktor dominan. Evaluasi menunjukkan bahwa seluruh kriteria kebijakan (efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan) belum tercapai secara optimal, sehingga kebijakan belum berdampak signifikan terhadap peningkatan jumlah peserta didik.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kegagalan kebijakan lebih disebabkan oleh masalah implementasi daripada formulasi. Diperlukan penguatan komunikasi, sumber daya, reformasi disposisi, penataan birokrasi, serta opsi regrouping sekolah sebagai strategi peningkatan efektivitas dan daya saing sekolah negeri.

Kata kunci: kebijakan publik, implementasi kebijakan, pendidikan dasar, Edward III, William N. Dunn, regrouping sekolah.

ABSTRACT

The decline in student enrollment in public elementary schools (SDN) in Hulu Sungai Utara (HSU) Regency indicates problems in the implementation and delivery of basic education policies. This condition is important to examine in order to determine the extent to which existing policies can improve the attractiveness and sustainability of public schools. This study aims to analyze policy formulation, policy implementation, its impact on student enrollment, and the factors hindering the implementation of basic education policies in HSU Regency.

The study employed a descriptive-analytical qualitative approach using George C. Edward III's policy implementation perspective and William N. Dunn's policy evaluation framework. The findings indicate that policy formulation remains largely normative and has not fully addressed the main problem, namely the declining attractiveness of public elementary schools.

Policy implementation faces obstacles related to communication, resources, implementers' disposition, and bureaucratic structure, with disposition identified as the dominant factor. The evaluation shows that effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness have not been optimally achieved.

The study concludes that the main problems lie in policy implementation rather than formulation. Therefore, strengthening communication and resources, reforming implementers'

disposition, restructuring bureaucracy, and considering school regrouping are necessary to improve the effectiveness and competitiveness of public elementary schools.

Keywords: *public policy; policy implementation; basic education; students; public elementary schools.*

PENDAHULUAN

Pendidikan dasar merupakan fondasi utama pembangunan sumber daya manusia karena berperan dalam pembentukan literasi dasar, karakter, dan kompetensi awal peserta didik. Dalam perspektif kebijakan publik, kualitas pendidikan dasar menjadi indikator penting keberhasilan pembangunan sektor pendidikan di suatu daerah.

Namun, penyelenggaraan pendidikan dasar di Kabupaten Hulu Sungai Utara (HSU) menunjukkan persoalan struktural berupa penurunan jumlah peserta didik pada Sekolah Dasar Negeri (SDN). Fenomena ini tidak hanya berdampak pada aspek administratif seperti pemenuhan standar rombongan belajar dan validitas data Dapodik, tetapi juga mengindikasikan menurunnya school attractiveness dan kepercayaan masyarakat terhadap sekolah negeri.

Secara empiris, banyak SD Negeri di HSU belum memenuhi standar minimum jumlah peserta didik sesuai regulasi nasional. Kondisi ini diperburuk oleh ketimpangan distribusi guru, keterbatasan sarana prasarana, kondisi geografis rawa dan perairan yang mepengaruhi aksesibilitas, serta disparitas rasio guru–siswa antara sekolah negeri dan swasta.

Sebagai respons, pemerintah daerah telah melaksanakan berbagai program seperti pendidikan inklusif, peningkatan kompetensi guru, revitalisasi infrastruktur sekolah, serta program tahsin dan tahfiz Al-Qur’an berbasis nilai lokal religius. Secara normatif, kebijakan tersebut menunjukkan komitmen peningkatan mutu pendidikan dasar.

Namun demikian, terdapat policy implementation gap yang signifikan, di mana berbagai program tersebut belum memberikan dampak substantif terhadap peningkatan jumlah peserta didik maupun daya tarik SD Negeri. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada formulasi kebijakan, melainkan pada efektivitas implementasinya.

Dalam perspektif Edward III (1980), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat aspek tersebut dalam konteks HSU menunjukkan berbagai kelemahan, terutama pada komunikasi yang tidak seragam, keterbatasan sumber daya, rendahnya komitmen sebagian pelaksana, serta belum optimalnya struktur birokrasi.

Sementara itu, berdasarkan William N. Dunn (2003), kebijakan pendidikan dasar di HSU belum memenuhi kriteria evaluasi seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan, sehingga belum menghasilkan dampak yang signifikan terhadap peningkatan mutu layanan pendidikan maupun jumlah peserta didik.

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 3, 2026

METODE

a. Fokus penelitian

Fokus penelitian diarahkan pada implementasi kebijakan pendidikan dasar dalam kaitannya dengan penurunan atau perubahan jumlah peserta didik pada SD Negeri di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Untuk menganalisis implementasi kebijakan, penelitian menggunakan kerangka implementasi kebijakan George C. Edward III, yang meliputi:

1. Komunikasi, yaitu bagaimana kebijakan disampaikan, dipahami, dan diteruskan dari pemerintah daerah kepada pelaksana di tingkat sekolah.
2. Sumber daya, yaitu ketersediaan dan pemanfaatan sumber daya manusia, anggaran, sarana prasarana, informasi, serta sumber daya pendukung lainnya.
3. Disposisi atau sikap pelaksana, yaitu pemahaman, komitmen, respons, dan kesiapan para pelaksana dalam menjalankan kebijakan.
4. Struktur birokrasi, yaitu pembagian tugas, mekanisme kerja, standar operasional, koordinasi, dan prosedur yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan.

Selanjutnya, penelitian mengidentifikasi faktor-faktor yang berkaitan dengan perubahan jumlah peserta didik, baik yang berasal dari aspek kebijakan, sekolah, keluarga, sosial ekonomi masyarakat, maupun kondisi geografis dan demografis wilayah.

b. Sasaran Penelitian

Sasaran penelitian adalah implementasi kebijakan pendidikan dasar pada SD Negeri di Kabupaten Hulu Sungai Utara serta faktor-faktor yang berkaitan dengan perubahan jumlah peserta didik.

Informan penelitian dipilih secara purposive sampling, yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa informan memiliki pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan langsung dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan dasar.

c. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama, yaitu wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi.

Wawancara Mendalam

Wawancara dilakukan secara mendalam dan semi-terstruktur kepada informan yang telah ditentukan. Teknik ini digunakan untuk memperoleh informasi mengenai pengalaman, pemahaman, persepsi, dan kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar.

Wawancara kepada pihak Dinas Pendidikan diarahkan pada aspek perumusan, komunikasi, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi kebijakan. Wawancara kepada kepala sekolah dan guru

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 3, 2026

diarahkan pada pelaksanaan kebijakan di tingkat sekolah, sedangkan wawancara kepada orang tua diarahkan pada faktor-faktor yang memengaruhi pilihan sekolah dan keberlanjutan pendidikan anak.

Observasi dilakukan secara langsung pada lokasi penelitian untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi nyata pelaksanaan kebijakan pendidikan di sekolah.Aspek yang diamati antara lain kondisi lingkungan sekolah, proses pelayanan pendidikan, ketersediaan sarana dan prasarana, aktivitas pembelajaran, kondisi peserta didik, serta bentuk pelaksanaan program atau kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan dasar.

Studi dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Dokumentasi digunakan untuk memperoleh data mengenai perkembangan jumlah peserta didik dan kondisi penyelenggaraan pendidikan dasar.Dokumen yang dianalisis meliputi data Dapodik, data peserta didik beberapa tahun terakhir, profil sekolah, dokumen kebijakan, laporan pendidikan, data rombongan belajar, serta dokumen lain yang relevan.

Ketiga teknik tersebut digunakan secara saling melengkapi sehingga informasi yang diperoleh dari wawancara dapat dibandingkan dengan hasil observasi dan dokumen yang tersedia.

d. **Teknik Analisis Data**

Analisis data dilakukan secara interaktif menggunakan model Miles, Huberman, dan Saldaña, yang meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan.

Kondensasi Data

Pada tahap ini, peneliti menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan, dan mengorganisasikan data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Data kemudian dikelompokkan berdasarkan tema penelitian, terutama yang berkaitan dengan empat variabel implementasi kebijakan Edward III, yaitu:

1. komunikasi;
2. sumber daya;
3. disposisi pelaksana; dan
4. struktur birokrasi.

Selain itu, data dikelompokkan berdasarkan faktor-faktor yang berkaitan dengan perubahan jumlah peserta didik.

Penyajian Data

Data yang telah dikondensasi kemudian disajikan dalam bentuk uraian naratif, matriks, tabel, atau pengelompokan tematik sehingga hubungan antartemuan dapat terlihat dengan jelas.

Penyajian data diarahkan untuk menggambarkan:

1. bentuk dan proses implementasi kebijakan pendidikan dasar;
2. kondisi implementasi pada tingkat sekolah;
3. faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan;
4. perkembangan jumlah peserta didik; dan
5. faktor yang berkaitan dengan perubahan jumlah peserta didik.

Penarikan dan Verifikasi Kesimpulan

Tahap terakhir adalah menarik kesimpulan berdasarkan pola, hubungan, dan tema yang ditemukan selama proses penelitian. Kesimpulan tidak langsung ditetapkan, tetapi diverifikasi secara terus-menerus dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Analisis dilakukan dengan menghubungkan temuan mengenai implementasi kebijakan berdasarkan kerangka Edward III dengan kondisi perubahan jumlah peserta didik. Dengan demikian, penelitian dapat menjelaskan bagaimana kebijakan pendidikan dasar diimplementasikan dan faktor-faktor apa saja yang berkaitan dengan perubahan jumlah peserta didik pada SD Negeri di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

PEMBAHASAN

a. Gambaran Umum Kebijakan Pendidikan Dasar di HSU

Kebijakan pendidikan dasar di Kabupaten Hulu Sungai Utara (HSU) mencakup program pendidikan inklusif, peningkatan kompetensi guru, revitalisasi sarana prasarana, serta penguatan pendidikan karakter berbasis keagamaan melalui program tahsin dan tahfiz Al-Qur’an.

Secara kelembagaan, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan menjadi aktor utama implementasi, dengan dukungan kepala sekolah, guru, dan pengawas. Namun, implementasi di tingkat satuan pendidikan menunjukkan variasi yang tinggi, yang mengindikasikan belum adanya standardisasi pelaksanaan kebijakan secara menyeluruh.

b. Formulasi Kebijakan Pendidikan Dasar

Hasil penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan bersifat top-down dan administratif, dengan orientasi utama pada peningkatan mutu pendidikan secara umum.

Namun terdapat tiga kelemahan utama dalam formulasi kebijakan:

1. Minimnya partisipasi aktor pelaksana, terutama sekolah sebagai ujung implementasi.
2. Tidak adanya fokus kebijakan pada isu penurunan jumlah peserta didik, padahal fenomena tersebut merupakan masalah utama empiris.

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 3, 2026

3. Ketiadaan indikator daya tarik sekolah negeri sebagai variabel kinerja kebijakan.

Secara teoritis, formulasi kebijakan telah memenuhi aspek prosedural, tetapi belum memenuhi karakter problem-driven policy, sehingga menghasilkan kesenjangan antara desain kebijakan dan kebutuhan lapangan.

c. Implementasi Kebijakan (Edward III)

Komunikasi Kebijakan

Komunikasi kebijakan belum berjalan efektif karena:

1. Sosialisasi tidak merata,
2. Tidak adanya petunjuk teknis yang operasional,
3. Terjadinya variasi interpretasi antar sekolah.

Kondisi ini menghasilkan fragmentasi implementasi, di mana kebijakan yang sama dijalankan secara berbeda antar satuan pendidikan.

Sumber Daya

Implementasi kebijakan menghadapi keterbatasan pada aspek:

1. Kekurangan guru berkualifikasi khusus,
2. Ketimpangan distribusi guru,
3. Pengawas sekolah SD tidak terlibat dalam program
4. Keterbatasan anggaran pendidikan inklusif,
5. Ketidaksesuaian sarana prasarana dengan kebutuhan riil,
6. Masalah administratif (sertifikasi aset sekolah).

Secara substantif, sumber daya tidak hanya kurang secara kuantitatif, tetapi juga tidak efektif secara distribusi.

Disposisi (Faktor Dominan)

Disposisi merupakan faktor paling menentukan kegagalan implementasi. Temuan menunjukkan:

1. Rendahnya komitmen sebagian pelaksana .
2. Persepsi negatif terhadap program baru (inklusif dianggap beban),
3. Resistensi terhadap perubahan,
4. Lemahnya peran guru sebagai agen kebijakan.
5. Peran pengawas sekolah SD yang belum dimaksimalkan

Secara teoritis, kondisi ini menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan lebih bersifat behavioral daripada struktural semata.

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 3, 2026

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi belum mendukung implementasi karena:

1. Belum adanya SOP operasional yang jelas,
2. Program tidak terintegrasi dengan kurikulum Satuan Pendidikan.
3. Lemahnya sistem monitoring dan evaluasi.

Hal ini menyebabkan kebijakan berjalan secara administratif, tetapi tidak substantif.

d. Sintesis Implementasi

Secara keseluruhan, implementasi kebijakan menunjukkan pola implementation failure, yang ditandai oleh:

1. Ketidakkonsistenan pelaksanaan,
2. Rendahnya kapasitas aktor pelaksana,
3. Lemahnya sistem koordinasi,
4. Tidak tercapainya tujuan substantif kebijakan.

e. Dampak Kebijakan terhadap Peserta Didik

Dampak utama dari kelemahan implementasi adalah:

1. Penurunan daya tarik SD Negeri,
2. Menurunnya kepercayaan masyarakat,
3. Pergeseran pilihan ke sekolah swasta,
4. Ketidakseimbangan rasio guru dan siswa,
5. Tidak terpenuhinya standar rombongan belajar.

Dengan demikian, kebijakan belum memberikan dampak positif yang signifikan terhadap peningkatan jumlah peserta didik.

f. Evaluasi Kebijakan (William N. Dunn)

Evaluasi menunjukkan bahwa kebijakan belum memenuhi sebagian besar kriteria:

1. Efektivitas rendah: tujuan tidak tercapai optimal.
2. Efisiensi rendah: ketidakseimbangan input-output.
3. Kecukupan belum terpenuhi: masalah inti belum terselesaikan.
4. Pemerataan lemah: terdapat ketimpangan antar sekolah.
5. Responsivitas rendah: kebijakan kurang adaptif terhadap kondisi lapangan.
6. Ketepatan belum memadai: program tidak langsung menyasar akar masalah.

Secara keseluruhan, kebijakan lebih bersifat administratif-programatik daripada problem-solving policy.

g. Faktor Penghambat Utama

Faktor penghambat utama bersifat sistemik:

1. Komunikasi kebijakan tidak efektif
2. Keterbatasan dan ketidakefisienan sumber daya
3. Disposisi pelaksana yang lemah (faktor dominan)
4. Struktur birokrasi yang belum adaptif

Keempat faktor ini saling memperkuat sehingga menciptakan stagnasi implementasi.

SIMPULAN

a. Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kegagalan kebijakan pendidikan dasar di Kabupaten HSU terutama disebabkan oleh kegagalan implementasi, bukan formulasi kebijakan.

Secara rinci:

1. Formulasi kebijakan bersifat normatif dan top-down, namun belum berbasis masalah utama berupa penurunan jumlah peserta didik.
2. Implementasi kebijakan tidak optimal akibat kelemahan komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.
3. Disposisi pelaksana merupakan faktor paling dominan yang menyebabkan kegagalan implementasi.
4. Dampak kebijakan belum mampu meningkatkan daya tarik SD Negeri dan justru memperkuat pergeseran preferensi masyarakat ke sekolah swasta.

b. Implikasi Kebijakan

Implikasi Teoretis

Penelitian ini memperkuat bahwa:

1. Implementation gap merupakan penentu utama kegagalan kebijakan publik,
2. Variabel disposisi dalam Edward III memiliki peran dominan dalam konteks pendidikan,
3. Evaluasi Dunn menunjukkan pentingnya membedakan output administratif dan outcome substantif.

c. Implikasi Praktis

1. Kebijakan pendidikan perlu berbasis masalah nyata (*problem-driven policy*),
2. Implementasi harus diperkuat melalui standardisasi SOP,
3. Reformasi perilaku birokrasi pendidikan menjadi kunci utama,

4. Evaluasi kebijakan harus berbasis data dampak, bukan sekadar kegiatan.

d. Rekomendasi

1. Pemerintah Daerah
   a) Menjadikan penurunan jumlah peserta didik sebagai indikator utama kebijakan pendidikan,
   b) Melakukan penataan ulang /**regrouping sekolah dasar negeri** untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan rasio guru–siswa,
   c) Memperkuat regulasi teknis melalui juknis operasional,
   d) Menyediakan anggaran afirmatif untuk sekolah dengan kondisi kritis.

   Regrouping ini berlandaskan pada:
   UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas,
   Permendikbud No. 36 Tahun 2014 tentang pendirian/penutupan satuan pendidikan,
   Prinsip efisiensi dan pemerataan layanan pendidikan.
2. Dinas Pendidikan
   a) Menyusun SOP seluruh program pendidikan,
   b) Memperkuat monitoring dan evaluasi berbasis data,
   c) Mengintegrasikan seluruh program ke dalam sistem kurikulum sekolah.
3. Sekolah
   a) Meningkatkan komitmen implementasi kebijakan,
   b) Mengurangi fragmentasi program,
   c) Memperkuat peran guru sebagai agen kebijakan.
4. Peneliti Selanjutnya
   a) Meneliti tentang /**regrouping sekolah dasar negeri** untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, efektivitas kebijkan Pendidikan di HSU
   b) Meneliti preferensi masyarakat dalam memilih sekolah.

DAFTAR PUSTAKA

Dunn, W. N. (2003). *Public policy analysis: An introduction* (3rd ed.). Prentice Hall.

Edward III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press. Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif*. Remaja Rosdakarya.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman Pendirian, Perubahan, dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah* .

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia. (2023). *Peraturan terkait penyelenggaraan pendidikan inklusif dan akomodasi peserta didik berkebutuhan khusus (Permendikbudristek No. 48 Tahun 2023)*.

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia. (2023). *Peraturan tentang standar rombongan belajar dan data Dapodik (Permendikbudristek No. 40 Tahun 2023)*.

Nugroho, R. (2014). *Public policy: Teori, manajemen, dinamika, analisis, konvergensi, dan kimia kebijakan*. Elex Media Komputindo.

Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.

Subarsono, A. G. (2016). *Analisis kebijakan publik: Konsep, teori dan aplikasi*. Pustaka Pelajar.

Sugiyono. (2019). *Metode penelitian kualitatif, kuantitatif, dan R&D*. Alfabeta.