Volume 4, Nomor 1, Februari 2026, hlm 202-211

REFRESH: MANAJEMEN PENDIDIKAN ISLAM
e ISSN 2988-4748 p ISSN 2987-9442

ANALISIS AKTOR DAN MODEL PENGAMBILAN KEPUTUSAN: STUDI TERHADAP FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN NASIONAL

Fajar Fauzan Adha, Harry Agung, Reyhan Murtaza, Ahmad Gunawan

STAI Bhakti Persada Majalaya Bandung–Manajamen Pendidikan Islam, Bandung, Jawa Barat, Indonesia

Email:ffauzanadha001@gmail.com, harykoagung18@gmail.com, reyhanm2711@gmail.com, ahmadgunawanmasidiah@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL
Article History:
Submission: 09 May 2026
Revised: 01 June 2026
Accepted: dd-month-year

* Korespondensi:
Nama Koresponden
ffauzanadha001@gmail.com

ABSTRAK

Di era disrupsi, tantangan dalam menentukan arah kurikulum dan alokasi anggaran menuntut pemahaman mendalam mengenai proses pengambilan keputusan serta aktor yang terlibat di balik layer. Hasil pembahasan menunjukkan adanya empat model utama dalam pengambilan keputusan pendidikan: Model Rasional Komprehensif yang berbasis data ilmiah, Model Inkremental yang mengutamakan modifikasi bertahap, Model Mixed Scanning sebagai jalan tengah, dan *Garbage Can Model* yang sering muncul dalam organisasi kompleks. Proses ini melibatkan interaksi dinamis antara aktor formal seperti lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta aktor informal yang meliputi organisasi profesi guru, LSM, tokoh masyarakat, dan penyedia teknologi pendidikan (EdTech). Oleh karena itu, kolaborasi strategis antar aktor dan integrasi nilai-nilai yang beragam sangat krusial untuk menjaga akuntabilitas serta relevansi kebijakan pendidikan nasional di masa depan.

Kata Kunci: Kebijakan Pendidikan, Pengambilan Keputusan, Aktor Kebijakan, Kontestasi Nilai.

Analyzing Actors and Decision Models: A Study on National Educational Policy Formulation

ABSTRACT

In the era of disruption, challenges in determining curriculum direction and budget allocation demand a profound understanding of decision-making processes and the actors involved behind the scenes. Utilizing a descriptive qualitative approach with a literature research method, data were gathered from scientific journals, public policy textbooks, and educational regulatory documents. The findings reveal four primary models in educational decision-making: the Rational Comprehensive Model based on scientific data, the Incremental Model emphasizing gradual modification, the Mixed Scanning Model as a middle ground, and the Garbage Can Model often found in complex organizations. This process involves dynamic interactions between formal actors, such as executive, legislative, and judicial bodies, and informal actors including teacher professional organizations, NGOs, community leaders, and educational technology (EdTech) providers. Therefore, strategic collaboration between actors and the integration of diverse values are crucial to maintaining the accountability and relevance of national educational policies in the future.

Keywords: Educational Policy, Decision Making, Policy Actors, Value Contestation.

1. PENDAHULUAN

enyusunan kebijakan pendidikan nasional adalah salah satu bidang yang sangat penting dalam pengelolaan negara modern. Di sini, terdapat pertemuan antara rencana pengembangan sumber daya manusia, kebutuhan untuk keadilan sosial, keterbatasan anggaran, dan berbagai kepentingan dari para pemangku kepentingan yang beragam. Dalam analisis kebijakan, perhatian utama tidak hanya pada isi kebijakan itu sendiri, tetapi juga pada siapa saja yang terlibat, bagaimana proses pengambilan keputusan berlangsung, dan mengapa satu pilihan diambil sementara pilihan lainnya diabaikan. Fuenmayor (2017) menekankan bahwa salah satu kontribusi penting dari pendekatan analisis kebijakan adalah untuk mengenali para aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan publik. Di sisi lain, penelitian oleh Sarghini dan kawan-kawan (2023) menunjukkan bahwa model kebijakan pendidikan mencakup berbagai tema, seperti pemangku kepentingan, faktor-faktor, hambatan, kriteria evaluasi, dan perubahan dalam kebijakan pendidikan.

Konteks ini menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan tidak pernah muncul tanpa ada pengaruh dari lingkungan di sekitarnya. Secara teori, proses pembuatan kebijakan biasanya dipahami sebagai serangkaian langkah yang dimulai dari mengidentifikasi masalah, menetapkan agenda, merumuskan kebijakan, mengambil keputusan, melaksanakan, hingga mengevaluasi. Berkovich (2021) menekankan bahwa setiap langkah dalam desain kebijakan pendidikan saling terhubung. Jadi, masalah yang terlihat teknis di satu langkah bisa berubah menjadi konflik politik atau administratif di langkah berikutnya. Dalam konteks yang lebih kecil, Brock (2019) menemukan bahwa keputusan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan pendidikan muncul secara bertahap; keputusan ini berasal dari penggabungan keyakinan yang sudah ada, cara mereka melihat diri sendiri, tujuan pribadi, dan cara mereka memahami kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan politik di sekitar mereka. Di zaman yang penuh perubahan ini, tantangan untuk menentukan arah kurikulum dan pengaturan anggaran pendidikan semakin berubah-ubah. Perkembangan teknologi yang cepat membuat kurikulum harus selalu menyesuaikan diri agar para lulusan tetap cocok dengan kebutuhan pasar kerja global. Di sisi lain, masalah anggaran yang terbatas sering kali menjadi hambatan, sehingga diperlukan penentuan prioritas yang jelas. Keadaan ini membutuhkan pemahaman yang mendalam tentang cara pengambilan keputusan dan siapa saja yang memiliki pengaruh di balik layar.

Fenomena kehidupan nyata memperlihatkan betapa kompleksnya proses itu. Di berbagai negara, keterlibatan pemangku kepentingan sering tidak berjalan mulus. Yaro dkk. (2016) melaporkan hambatan berupa *sidelining stakeholders, politicizing education policies, dan delay in making decisions,* sementara Abebe (2011) menunjukkan bahwa penutupan proses pengambilan keputusan dapat membuat kebijakan berisiko dipersepsikan tidak *legitimate*. Pada saat yang sama, kebijakan pendidikan juga menghadapi *problem* implementasi yang konkret, seperti keterbatasan kapasitas kelembagaan, digital divide, kesenjangan sumber daya, dan lemahnya koordinasi antar-aktor. Studi tentang NEP 2020 bahkan secara eksplisit menyebut tantangan *implementation, such as infrastructure gaps, digital divide, and resource allocation*. Fenomena lain yang relevan muncul dari meningkatnya partisipasi publik dan opini digital; analisis sentimen atas NEP 2020 menemukan bahwa lebih dari separuh percakapan bersentimen positif, tetapi porsi sentimen negatif dan netral tetap besar, yang menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan kini dibentuk dan dinilai di ruang publik yang semakin terbuka.

Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa orang-orang yang terlibat dalam kebijakan pendidikan nasional tidak bisa hanya dibatasi pada pejabat pemerintah saja. Guru, kepala sekolah, birokrasi pendidikan, anggota parlemen, organisasi profesi, orang tua, komunitas, akademisi, dan bahkan ruang opini publik di internet, semuanya bisa memengaruhi arah kebijakan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penelitian mengenai aktor dan cara pengambilan keputusan menjadi penting untuk menjelaskan mengapa suatu kebijakan bisa diterima, dibicarakan, diubah, atau

bahkan gagal untuk dilaksanakan. Penelitian yang ada menunjukkan bahwa tidak ada satu model yang selalu paling akurat; model rasional, model bertahap, model koalisi, dan pendekatan berbasis aktor semuanya bermanfaat untuk memahami bagian tertentu dari proses kebijakan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini penting untuk mengkaji dengan lebih teratur bagaimana para pelaku kebijakan berinteraksi dalam penyusunan kebijakan pendidikan nasional, model pengambilan keputusan mana yang paling sering digunakan, serta bagaimana dinamika kepentingan, partisipasi, dan konteks sosial-politik mempengaruhi hasil akhirnya. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan bisa menjelaskan tidak hanya struktur formal dari kebijakan, tetapi juga menggali lebih dalam mengenai alasan di balik keputusan, pembagian pengaruh, dan tantangan dalam pelaksanaan di dunia pendidikan yang semakin rumit.

Reformasi pendidikan Indonesia juga memperlihatkan bahwa kebijakan tidak berhenti pada penetapan regulasi. Studi tentang Kurikulum 2013 menemukan bahwa filosofi reformasi kurikulum memang dinilai relevan, tetapi implementasinya menghadapi masalah teknis pada dokumen standar nasional, pelatihan dan kompetensi guru, ketersediaan buku ajar, serta penilaian kelas. Kajian lain mengenai Merdeka Belajar dan Kurikulum Merdeka menegaskan pola yang serupa: kebijakan dirancang untuk memberi fleksibilitas, pembelajaran berbasis proyek, dan penguatan Profil Pelajar Pancasila, tetapi di lapangan masih muncul hambatan berupa kesiapan guru, keterbatasan infrastruktur, dan ketimpangan mutu antardaerah.

Karena itu, aktor kebijakan menjadi titik sentral dalam pembacaan kebijakan pendidikan nasional. Penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa perubahan pendidikan tidak semata ditentukan oleh perumusan di tingkat pusat, melainkan juga oleh guru, kepala sekolah, pengambil keputusan daerah, dan komunitas pendidikan yang menafsirkan, menengahi, serta menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik. Pada saat yang sama, studi tentang formulasi kurikulum di Indonesia menunjukkan bahwa kebijakan kurikulum dapat tampil sebagai “elite product” dengan sosialisasi yang lemah, sehingga jarak antara desain kebijakan dan pengalaman pengguna kebijakan tetap lebar.

Fenomena sehari-hari memperjelas masalah itu. Pergantian kurikulum yang berulang sering menimbulkan adaptasi yang berat bagi guru dan sekolah; sebagian guru menilai perubahan itu sebagai upaya mencari solusi, tetapi tetap mengeluhkan waktu adaptasi dan kesenjangan antara kebutuhan sekolah dan kebijakan yang seragam. Di tingkat implementasi, kebijakan yang menuntut fleksibilitas justru kerap berhadapan dengan masalah infrastruktur, beban kerja guru, dan ketimpangan kapasitas antarwilayah. Bahkan pada kebijakan seperti MBKM di perguruan tinggi, dukungan stakeholder, pemahaman civitas akademika, dan kesiapan institusi tetap menjadi syarat utama agar kebijakan benar-benar berjalan, bukan sekadar tercantum dalam dokumen resmi.

Dari sudut teori, hal ini mendukung penggunaan model pengambilan keputusan yang tidak tunggal. Model rasional berguna untuk menjelaskan urutan penetapan masalah dan pemilihan alternatif, tetapi literatur yang dibaca juga menekankan bahwa keputusan pendidikan bersifat emergent, dipengaruhi oleh nilai, identitas, relasi kuasa, dan konteks sosial-politik. Dengan kata lain, formulasi kebijakan pendidikan nasional di Indonesia lebih tepat dipahami sebagai proses negosiasi antara aktor formal dan informal, antara pusat dan daerah, antara desain normatif dan realitas operasional.

2. METODE PELAKSANAAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data dikumpulkan melalui studi pustaka terhadap jurnal ilmiah, buku teks kebijakan pendidikan, dan dokumen regulasi pendidikan. Analisis data dilakukan secara tematik untuk mengkategorikan model keputusan, tipologi aktor, dan spektrum nilai yang muncul dalam proses teknokratis maupun politis.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Penelusuran literatur menunjukkan bahwa pengambilan keputusan dalam kebijakan pendidikan, khususnya di Indonesia, tidak berjalan sebagai proses teknokratis yang netral, melainkan sebagai proses politik-administratif yang dipengaruhi oleh konfigurasi aktor, model keputusan yang dipakai, serta nilai yang mendasari orientasi kebijakan. Studi Alhamuddin dkk. (2020) menunjukkan bahwa perkembangan kurikulum Indonesia dari 1947 hingga Kurikulum 2013 tidak dapat dilepaskan dari pengaruh politik, ekonomi, sosial, budaya, dan globalisasi; di antara faktor-faktor itu, kepentingan pemerintah dan paradigma politik disebut paling besar dalam mendorong perubahan kurikulum. Sejalan dengan itu, Nurdin dkk. (2023) menegaskan bahwa perubahan kurikulum di Indonesia merupakan konsekuensi logis dari perubahan sosial dan perkembangan ilmu pengetahuan, tetapi tetap diarahkan oleh kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Pada aspek model pengambilan keputusan, literatur yang ditemukan memperlihatkan bahwa model rasional, model bertahap atau *policy cycle*, model campuran, dan pendekatan berbasis aktor sama-sama dipakai untuk membaca kebijakan pendidikan. Berkovich (2021) menjelaskan bahwa proses kebijakan pendidikan umumnya bergerak melalui identifikasi masalah, agenda setting, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi. Ergin (2024) menambahkan bahwa dalam kebijakan pendidikan, fungsi pengambilan keputusan dapat dijelaskan melalui beberapa pendekatan, yaitu model rasional, model dekonstruktif, dan model campuran yang menjadi kompromi di antara keduanya; ia juga menekankan bahwa suatu masalah yang telah dirumuskan tidak selalu benar-benar terselesaikan karena dapat bergeser atau tertunda oleh dinamika politik dan manajerial. Dalam konteks Indonesia, temuan-temuan tentang Kurikulum 2013, Kurikulum Merdeka, dan MBKM memperkuat kesimpulan bahwa model keputusan di atas kertas sering berhadapan dengan realitas implementasi yang tidak linear.

Pada aspek aktor kebijakan, hasil telaah menunjukkan dominasi aktor negara, tetapi juga meningkatnya peran aktor nonnegara dan aktor perantara. Fuenmayor (2017) menegaskan bahwa pendekatan analisis kebijakan penting karena mengidentifikasi aktor yang terlibat dalam keputusan publik. alam studi Indonesia tentang implementasi kebijakan pendidikan, Nurhayati dkk. (2025) menunjukkan bahwa guru, kepala sekolah, pengambil keputusan daerah, dan komunitas pendidikan memiliki kapasitas strategis untuk mentransformasikan kebijakan menjadi praktik yang kontekstual. amun, kajian lain justru menunjukkan bahwa proses formulasi kurikulum sering menjadi ruang yang sangat elitis; Hutabarat (2018) menyebut formulasi kebijakan kurikulum berbasis kerangka kualifikasi nasional sebagai elite product dan lemah dalam sosialisasi. Ariandy (2019) juga memperlihatkan bagaimana pengetahuan tentang kurikulum dan penyelesaian masalah implementasi dikonstruksi melalui relasi kuasa; dalam pembacaan governmentality, wacana kebijakan bekerja sebagai medium yang mengarahkan perilaku individu secara sukarela.

Pada aspek nilai yang memengaruhi pengambilan keputusan, literatur Indonesia menunjukkan tiga nilai yang berulang: pemerataan, mutu, dan karakter/nasionalisme. Wicaksono (2021) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan pada dasarnya diarahkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesejahteraan bangsa. Ariandy (2019) menunjukkan bahwa kebijakan penguatan pendidikan karakter dibingkai melalui gagasan revolusi mental dan pembentukan disiplin kolektif. Pada kebijakan Kurikulum Merdeka, nilai yang menonjol adalah fleksibilitas, kemandirian belajar, dan penguatan Profil Pelajar Pancasila, tetapi nilai tersebut harus berhadapan dengan tuntutan pemerataan akses dan kesiapan guru.

Kebijakan pendidikan dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik. Tilaar dan Nugroho, Hasbullah, serta Fowler menempatkan kebijakan pendidikan dalam ranah publik yang melibatkan aktor, institusi, dan kepentingan yang saling berinteraksi; karena itu, kebijakan pendidikan tidak cukup dibaca sebagai dokumen formal, tetapi sebagai proses sosial-politik yang bergerak dari perumusan sampai pelaksanaan.

Pengambilan keputusan dibatasi rasionalitas manusia. Simon menulis bahwa decision-making berada di pusat analisis dan bahwa individu tidak dapat mengevaluasi semua alternatif karena keterbatasan kognitif, waktu, dan pengetahuan. Dari sini, Lindblom merumuskan *incrementalism* atau "*muddling through*" sebagai pola perubahan kebijakan yang bertahap, bukan loncatan besar.

Etzioni melengkapi dua posisi itu dengan mixed-scanning. Ia menilai pendekatan rasional penuh terlalu utopis, tetapi incrementalism juga bisa melewatkan inovasi penting; karena itu, keputusan kebijakan perlu memadukan penetapan arah besar dengan langkah-langkah kecil yang terukur.

Pembahasan

Dari hasil telaah, setidaknya ada tiga gap utama. Pertama, banyak studi di Indonesia masih berfokus pada satu kebijakan tertentu, terutama kurikulum, sehingga kajian tentang aktor dan model pengambilan keputusan secara lebih terpadu masih terbatas. Hutabarat misalnya menilai formulasi kebijakan kurikulum pendidikan tinggi sebagai *elite product*, sedangkan studi lain memusatkan perhatian pada implementasi Kurikulum 2013 atau Kurikulum Merdeka di satuan pendidikan tertentu. Kedua, hubungan antara aktor formal dan nonformal belum sepenuhnya dipetakan secara sistematis; beberapa studi menegaskan pentingnya guru, kepala sekolah, orang tua, dan komunitas, tetapi belum banyak yang memperlihatkan bagaimana interaksi mereka membentuk keputusan sejak tahap agenda setting sampai evaluasi (Fuenmayor, 2017). Ketiga, nilai-nilai yang memengaruhi keputusan, seperti karakter, pemerataan, mutu, dan nasionalisme, sering hadir sebagai slogan normatif, tetapi belum cukup banyak diuji bagaimana nilai-nilai itu diterjemahkan menjadi pilihan kebijakan yang konkret dan konsisten di lapangan.

A. Model-Model Pengambilan Keputusan dalam Kebijakan Pendidikan

Temuan di atas memperlihatkan bahwa kebijakan pendidikan nasional Indonesia lebih tepat dipahami sebagai hasil pertemuan antara rasionalitas kebijakan dan rasionalitas politik. Secara formal, model rasional masih kuat karena setiap reformasi kurikulum selalu dibingkai sebagai respons atas masalah yang teridentifikasi, misalnya ketidaksesuaian kurikulum lama dengan tuntutan abad ke-21, kebutuhan kompetensi baru, atau keharusan menyiapkan sumber daya manusia unggul. Tetapi, literatur yang sama juga menunjukkan bahwa keputusan tidak ditentukan oleh rasionalitas instrumen semata. Alhamuddin dkk. (2020) secara eksplisit menulis bahwa pengaruh politik pemerintah sangat besar dalam perubahan kurikulum, dan Ruslan dkk. menegaskan bahwa keputusan politik menyangkut alokasi anggaran, standar pendidikan, dan arah kebijakan nasional. Dengan kata lain, model rasional di Indonesia hampir selalu bertumpang tindih dengan model politik dan model campuran.

Di titik ini, model bertahap atau policy cycle berguna untuk menjelaskan mengapa kebijakan pendidikan kerap tampak progresif pada tahap perumusan tetapi menghadapi friksi pada tahap implementasi. Suryadi dkk. (2019) menunjukkan bahwa Kurikulum 2013 telah diformulasikan dengan filosofi yang relevan bagi kompetensi abad ke-21, namun implementasinya tersandung pada dokumen standar nasional, pelatihan guru, buku ajar, dan penilaian kelas. Fenomena yang sama muncul pada Merdeka Curriculum: guru umumnya menyambut baik fleksibilitas, tetapi tetap menghadapi keterbatasan fasilitas, rendahnya partisipasi pelatihan, dan kesulitan mengintegrasikan nilai karakter ke dalam bahan ajar. Dalam kebijakan MBKM, dukungan stakeholder dan kesepahaman institusional juga menjadi syarat agar kebijakan benar-benar bekerja. Artinya, kegagalan kebijakan sering bukan berasal dari ide dasarnya, melainkan dari putusnya rantai antara formulasi, komunikasi, dan kapasitas pelaksana.

Proses formulasi kebijakan pendidikan merupakan mekanisme yang kompleks dan sistematis. Berdasarkan analisis pustaka, terdapat beberapa kerangka kerja atau model utama yang sering digunakan oleh para aktor kebijakan dalam merumuskan arah pendidikan, di antaranya sebagai berikut:

a. Model Rasional Komprehensif

Model ini muncul dari asumsi bahwa pengambil kebijakan harus memiliki akses terhadap informasi yang sempurna dan mampu bertindak sepenuhnya logis. Karakteristik utama dari model ini meliputi:

1. Efisiensi sebagai Panglima

Menekankan pada pencapaian tujuan dengan rasio hasil maksimal dan biaya minimal.
2. Analisis Data Ilmiah
Keputusan diambil berdasarkan kajian teknokratis, statistik, dan bukti empiris.
3. Proses Linear
Dimulai dari identifikasi masalah, penentuan tujuan, penyusunan alternatif, hingga pemilihan solusi terbaik.
Dalam realitas pendidikan, model ini sering sulit diterapkan secara murni karena keterbatasan waktu, data, dan kemampuan manusia untuk memproses semua informasi.
b. Model Inkremental

Berbeda dengan model rasional yang cenderung menginginkan perubahan besar, model inkremental memandang kebijakan sebagai kelanjutan dari kegiatan pemerintah di masa lalu. Kebijakan diambil melalui perubahan atau modifikasi kecil terhadap kebijakan yang sudah ada sebelumnya. Hal ini sering disebut sebagai "seni mencari jalan keluar". Model ini dianggap lebih praktis dan aman secara politis karena menghindari risiko konflik besar yang biasanya muncul akibat perubahan radikal.
Keputusan merupakan hasil kompromi antara berbagai kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh.
Model ini cenderung mempertahankan status quo dan lambat dalam merespons perubahan zaman yang menuntut transformasi cepat.
c. *Mixed Scanning Model*

Model ini dipopulerkan oleh Amitai Etzioni sebagai kritik sekaligus jalan tengah antara model rasional komprehensif dan model inkremental. Model ini menggabungkan tinjauan mendalam terhadap masalah-masalah mendasar yang bersifat strategis dengan tinjauan cepat terhadap masalah-masalah rutin atau operasional.

Pengambil kebijakan tidak perlu menganalisis seluruh data secara detail seperti pada model rasional, namun juga tidak terjebak pada perubahan kecil semata seperti pada model inkremental.
Memungkinkan organisasi pendidikan untuk tetap fokus pada visi jangka panjang (misalnya perubahan kurikulum nasional) sambil tetap responsif terhadap penyesuaian administratif harian di tingkat sekolah.
d. *Garbage Can Model*

Model ini dikembangkan oleh Cohen, March, dan Olsen untuk menjelaskan fenomena pengambilan keputusan dalam organisasi yang memiliki ambiguitas tinggi, seperti institusi pendidikan atau universitas. Keputusan dipandang bukan sebagai proses linear, melainkan muncul dari interaksi acak antara empat aliran: *problems, solutions, participants,* dan *choice opportunities.*
Model ini sering terjadi di organisasi pendidikan yang kompleks di mana tujuan sering kali tidak jelas, teknologi pendidikan terus berubah, dan partisipasi aktor bersifat fluktuatif.
Berbeda dengan model tradisional, dalam model ini solusi terkadang sudah ada terlebih dahulu dan "mencari" masalah yang relevan untuk diterapkan agar kebijakan dapat segera diputuskan.
B. Aktor-Aktor yang Terlibat dalam Kebijakan Pendidikan

Peran aktor dalam penelitian ini menjadi sangat menentukan. Literatur Indonesia memperlihatkan bahwa aktor formal seperti kementerian, dinas, dan pejabat birokrasi memang dominan, tetapi aktor implementatif seperti guru dan kepala sekolah mengubah makna kebijakan di lapangan. Nurhayati dkk. (2025) menulis bahwa aktor-aktor kebijakan memiliki kapasitas strategis untuk mentransformasikan kebijakan menjadi praktik yang kontekstual dan berorientasi pada kebutuhan peserta didik. Studi Sopiandi (2026) di sekolah dasar dan menengah rural bahkan menunjukkan bahwa formulasi kurikulum dapat berlangsung kolaboratif dan responsif terhadap konteks, tetapi tetap memerlukan kejelasan operasional yang lebih besar. Ini penting karena menunjukkan bahwa aktor daerah dan satuan pendidikan bukan sekadar pelaksana, melainkan penafsir kebijakan. Dalam sistem desentralisasi pendidikan, penafsiran ini sering menentukan apakah kebijakan menjadi alat perubahan atau justru menambah beban administrasi.

Keberhasilan sebuah kebijakan pendidikan sangat bergantung pada interaksi dan peran berbagai pihak. Secara umum, aktor dalam kebijakan pendidikan dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori besar, yaitu aktor formal dan aktor informal.

berikut adalah penjelasan mendalam mengenai peran aktor formal:

1. Aktor Formal (Aparatur Negara)

Aktor formal adalah pihak-pihak yang memiliki kewenangan konstitusional dan legal untuk merumuskan, menetapkan, serta mengevaluasi kebijakan. Terdapat tiga lembaga negara yang terlibat langsung dalam perumusan kebijakan pendidikan, di antaranya adalah sebagai berikut:

a. Pemerintah (Eksekutif):

Lembaga seperti Kemendikbudristek di tingkat pusat dan Dinas Pendidikan di tingkat daerah bertindak sebagai regulator utama. Memiliki peran eksekutif yang meliputi penyusunan rancangan kebijakan, pelaksanaan program di lapangan, hingga pengawasan operasional institusi pendidikan untuk memastikan standar nasional terpenuhi.

b. Legislatif (DPR/DPRD):

Lembaga legislatif memegang peran sentral dalam proses legitimasi kebijakan melalui pengesahan undang-undang atau peraturan daerah. Selain fungsi legislasi, mereka menjalankan fungsi anggaran (menentukan alokasi dana pendidikan) dan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

c. Yudikatif:

Lembaga peradilan berperan sebagai penjaga koridor hukum, khususnya dalam penyelesaian sengketa hukum yang muncul akibat adanya kebijakan tertentu. Melalui mekanisme uji materi (judicial review), yudikatif memastikan bahwa setiap regulasi pendidikan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, seperti UUD 1945.

2. Aktor Informal (Masyarakat Sipil & Sektor Swasta)

Aktor informal merujuk pada kelompok atau individu yang tidak memiliki otoritas hukum formal untuk menetapkan kebijakan, namun memiliki pengaruh besar dalam membentuk opini publik, memberikan tekanan politik, serta menyediakan keahlian teknis. Peran mereka krusial dalam menjaga keseimbangan kekuasaan agar kebijakan tetap transparan dan akuntabel. Berikut adalah rincian peran dari masing-masing aktor informal:

a. Organisasi Profesi Guru

Berperan aktif dalam memperjuangkan hak-hak tenaga pendidik, termasuk jaminan kesejahteraan, perlindungan hukum, dan kejelasan status kepegawaian. Menjadi wadah peningkatan kompetensi guru agar selaras dengan standar mutu pendidikan yang dinamis.

b. Lembaga Swadaya Masyarakat dan NGO

Bertindak sebagai watchdog yang memantau transparansi penggunaan anggaran dan efektivitas implementasi kebijakan di lapangan. Berupaya memastikan akses pendidikan yang inklusif dan merata bagi kelompok masyarakat rentan melalui kampanye kesadaran dan bantuan hukum.

c. Tokoh Agama dan Tokoh Masyarakat

Kehadiran mereka memberikan dukungan atau kritik berbasis nilai-nilai etika, agama, dan adat istiadat setempat terhadap kebijakan tertentu. Menjadi perantara komunikasi antara pemerintah dan masyarakat akar rumput untuk meminimalisir resistensi terhadap kebijakan baru.

d. Penyedia Teknologi Pendidikan

Perusahaan rintisan di bidang teknologi pendidikan kini menjadi pemain kunci yang memengaruhi arah digitalisasi sistem pembelajaran. Mereka menawarkan solusi praktis melalui platform pembelajaran daring, manajemen sekolah digital, dan alat evaluasi berbasis data yang sering kali diadopsi secara luas oleh pemerintah maupun swasta.

C. Nilai-Nilai yang Berpengaruh dalam Pengambilan Keputusan

Nilai-nilai yang berpengaruh dalam keputusan pendidikan juga tidak bisa dipisahkan dari konteks ideologis Indonesia. Di satu sisi, kebijakan kurikulum membawa nilai mutu dan daya saing; di sisi lain, ia juga memikul misi pembentukan karakter dan identitas kebangsaan. Artikel tentang Penguatan Pendidikan Karakter menunjukkan bahwa wacana kurikulum di Indonesia tidak sekadar teknis, tetapi juga sarat dengan konstruksi kekuasaan yang membentuk perilaku dan kepatuhan (Ariandy, 2019).

Sementara itu, studi tentang kebijakan pendidikan nasional dan perkembangan kurikulum menekankan orientasi pada pembentukan manusia Indonesia yang berkualitas, bermoral, dan menguasai ilmu pengetahuan serta teknologi (Wicaksono, 2021). Karena itu, nilai yang mengemuka bukan hanya efisiensi kebijakan, melainkan juga pemerataan kesempatan, relevansi sosial, dan pembentukan warga negara yang sesuai dengan cita-cita Pancasila.

Dalam realitas kebijakan, sebuah keputusan jarang sekali diambil hanya berdasarkan data statistik atau pertimbangan teknokratis semata. Sebaliknya, kebijakan merupakan hasil dari kontestasi dan negosiasi berbagai sistem nilai yang dianut oleh para aktor kebijakan. Berikut adalah analisis mendalam mengenai nilai-nilai tersebut:

1. Nilai Politik

Kebijakan sering kali dipandang sebagai instrumen untuk membangun dukungan publik. Keputusan dapat didorong oleh keinginan untuk mempertahankan kekuasaan, meningkatkan elektabilitas, atau memenuhi janji-janji kampanye yang telah disampaikan kepada konstituen.

2. Nilai Ekonomi

Pendidikan dipandang sebagai investasi modal manusia. Fokus utama dalam nilai ini adalah Return on Investment, yakni sejauh mana sistem pendidikan mampu menghasilkan lulusan yang produktif dan kompetitif untuk memenuhi kebutuhan pasar kerja.

3. Nilai Keadilan Sosial

Menekankan pada komitmen moral untuk mengurangi kesenjangan pendidikan. Tujuannya adalah memastikan bahwa semua lapisan masyarakat terlepas dari latar belakang ekonomi, geografis, maupun fisik mendapatkan akses dan kualitas pendidikan yang setara sebagai hak asasi manusia.

4. Nilai Budaya dan Religius

Kebijakan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari identitas kolektif suatu bangsa. Nilai ini mendorong adanya penyesuaian kurikulum dan praktik pendidikan dengan norma, etika, serta kearifan lokal yang berlaku agar pendidikan tetap relevan secara sosiokultural bagi peserta didik.

Fenomena nyata di Indonesia menunjukkan bahwa nilai-nilai itu sering saling tarik-menarik. Kurikulum yang fleksibel dan berpihak pada kebutuhan peserta didik kerap dibutuhkan untuk menjawab ketimpangan mutu antarwilayah, tetapi fleksibilitas tersebut justru menuntut kapasitas guru dan infrastruktur yang belum merata. Studi tentang Kurikulum Merdeka berulang kali menyebut keterbatasan fasilitas, kesiapan guru, dan kesenjangan antarwilayah sebagai hambatan utama. Pada saat yang sama, studi tentang implementasi di Tanjungpinang menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan dan struktur birokrasi sudah bergerak ke arah yang lebih baik, tetapi masih memerlukan perbaikan *internal consistency*, sumber daya, dan evaluasi berkelanjutan. Ini memperlihatkan bahwa nilai pemerataan belum otomatis hadir hanya karena kebijakan dirumuskan dengan semangat inklusif.

4. SIMPULAN

Kebijakan pendidikan bukanlah sekadar produk administratif yang bersifat teknokratis, melainkan kristalisasi dari interaksi dinamis antara berbagai aktor, model pengambilan keputusan, dan sistem nilai. Di era disrupsi, tantangan kurikulum dan anggaran menuntut pengambil kebijakan untuk menyeimbangkan antara idealisme edukatif dan realitas pragmatis.

Model pengambilan keputusan seperti model rasional, *deconstructive*, dan campuran tetap berguna untuk membaca tahapan kebijakan, tetapi dalam praktiknya keputusan pendidikan lebih sering dibentuk oleh interaksi antara agenda politik, kapasitas birokrasi, dan persoalan implementasi di lapangan. Literatur tentang kurikulum di Indonesia menunjukkan bahwa perubahan kebijakan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari pengaruh politik, ekonomi, sosial, budaya, dan globalisasi, sementara studi implementasi Kurikulum 2013, Kurikulum Merdeka, dan MBKM memperlihatkan bahwa kesenjangan antara rancangan kebijakan dan kesiapan pelaksana masih menjadi hambatan utama.

Dari sisi aktor, kebijakan pendidikan tidak hanya ditentukan oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh birokrasi pendidikan, pemerintah daerah, kepala sekolah, guru, orang tua, peserta didik, dan komunitas pendidikan. Para peneliti menunjukkan bahwa aktor-aktor ini tidak semata-mata berfungsi sebagai pelaksana, melainkan juga sebagai penafsir, penggerak, dan mediator antara desain kebijakan dan realitas sekolah. Karena itu, keberhasilan kebijakan pendidikan nasional sangat ditentukan oleh sejauh mana aktor-aktor tersebut dilibatkan secara bermakna dalam formulasi, sosialisasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

Dari sisi nilai, kebijakan pendidikan di Indonesia terutama digerakkan oleh orientasi peningkatan mutu, pemerataan akses, penguatan karakter, dan pembentukan sumber daya manusia yang adaptif terhadap perubahan zaman. Namun, nilai-nilai tersebut baru efektif jika diterjemahkan ke dalam dukungan regulasi, sumber daya, komunikasi kebijakan, dan adaptasi yang memadai pada level sekolah. Dengan demikian, simpulan utama penelitian ini ialah bahwa formulasi kebijakan pendidikan nasional di Indonesia merupakan hasil negosiasi antara model keputusan, konfigurasi aktor, dan nilai kebijakan; ketiganya harus dibaca sebagai satu kesatuan agar kebijakan tidak berhenti sebagai dokumen normatif, tetapi benar-benar menjadi perubahan pendidikan yang terasa di lapangan.

Analisis terhadap berbagai model—mulai dari Rasional Komprehensif hingga Garbage Can—menunjukkan bahwa tidak ada pendekatan tunggal yang mampu menjawab semua kompleksitas organisasi pendidikan. Keterlibatan aktor formal (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif) dan informal (Organisasi Profesi, LSM, Tokoh Masyarakat, *EdTech*) sangat krusial untuk menjaga akuntabilitas dan relevansi kebijakan. Akhirnya, setiap keputusan senantiasa berpijak pada kontestasi nilai, baik politik, ekonomi, keadilan sosial, maupun budaya dan religiusitas.

5. DAFTAR PUSTAKA

Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.

Englefield, L., & Trowler, P. R. (2020). *Academic Tribes and Territories: Intellectual Enquiry and the Cultures of Disciplines*. Open University Press.

Fattah, N. (2016). Landasan Manajemen Pendidikan. Remaja Rosdakarya.

Haddad, W. D. (1995). *The Education Policy-Planning Process: An Applied Framework*. UNESCO: International Institute for Educational Planning.

Nugroho, R. (2021). Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan. Elex Media Komputindo.

Tilaar, H. A. R., & Nugroho, R. (2012). Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik. Pustaka Pelajar.

Dye, T. R. (2017). Understanding Public Policy. Pearson.

Etzioni, A. (1967). *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*. Public Administration Review, 27(5), 385-392.

Lindblom, C. E. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review, 19(2), 79-88.

Nugroho, R. (2018). Public Policy: Politik Kebijakan, Model Kebijakan, Analisis Kebijakan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan. Elex Media Komputindo.

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Free Press.

Ball, S. J. (2017). *The Politics of Educational Reform: From Policy to Practice*. Routledge.

Fowler, F. C. (2013). *Policy Studies for Educational Leaders: An Introduction*. Pearson Education.

Hasbullah. (2015). Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia. Rajawali Pers.

Sarghini, A., Talebi, B., Hoseinzade, O. (2023). *Elements of the educational policy model in schools (a systematic review)*. *Journal of Education and Health Promotion*

[17] Jennifer Fuenmayor, J. (2017). *Actors in public decisions: contributions from the policy analysis approach*. ECONÓMICAS CUC, 38(2), 43–60

Alhamuddin, dkk. (2020). *Politics of Education in Curriculum Development Policy in Indonesia from 1947 to 2013*: A Documentary Research. *Jurnal Pendidikan Islam*, *9*(1), 29-56.

Nurdin, A., dkk (2023). *Government Policy Regarding Education in Indonesia: Analysis of Competence-Based Curriculum, Educational Unit Level Curriculum, and Curriculum 2013*. Journal of Governance and Social Policy.

Nurhayati, dkk. (2025). Aktor Kebijakan Sebagai Penggerak Perubahan: Studi Kasus Implementasi Kebijakan Pendidikan. Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran.

Ariandy, M. (2019). Kebijakan Kurikulum dan Dinamika Penguatan Pendidikan Karakter Di Indonesia.

Wicaksono, J. (2021). Kebijakan Pendidikan Nasional Dalam Pengembangan Kurikulum di Indonesia. Ngabari: Jurnal Studi Islam dan Sosial.

Hutabarat, B, (2018). Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Evaluasi terhadap Rumusan Kebijakan Kurikulum Bidang Pendidikan Tinggi. SOCIETAS DEI.

Berkovich, I. (2021). *The Policy Process: The Design of Education Policy*. Education Policy, Theories, and Trends in the 21st Century.

Yaro, I., dkk (2016). *Education Stakeholder's Constraints in Policy Decisions for Effective Policy Implementation in Nigeria*. ritish Journal of Education, Society & Behavioural Science.

Abebe, M. (2011). *The Quest For a Shift From Users to Makers and Shapers of Policies: a Review of Policymaking in the Education Sector in Ethiopia, 1991-2004*. Education, Political Science..

Suryadi, B., dkk (2019). *Indonesia National Curriculum Reform in the Context of Standard-Based Education: Policy and Implementation*. Tarbiya : Journal of Education in Muslim Society.

Insani, V., M., dkk (2025). Analisis Persepsi Guru Sekolah Dasar Terhadap Implementasi Kurikulum Merdeka. Pendas : Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar.

Maulana, A. (2022). Impelementasi Kebijakan Merdeka Belajar Kampus Merdeka (MBKM) Dalam Mewujudkan SDM Unggul dan Kompetitif Di Perguruan Tinggi (Berdasarkan Survey Spada Di Universitas Muhammadiyah Jakarta Tahun 2022). Al-Qisth law review.

Sopiandi, M., S. (2026). *Formulation and Implementation of the Independent Curriculum Policy at the Primary and Secondary Education Levels: A Case Study at SDN 1 and SMPN 2 Jerowaru*.