Jurnal Mahasiswa
Volume 8 Nomor 1 Maret 2026
e-ISSN= 2962-2891; p-ISSN= 2962-2883, Hal 01-11
DOI : 10.51903/jippm.v8i1.1541

Analisis Implementasi Awal Wajib Belajar 13 Tahun di Kota Cirebon : Tantangan Regulasi, Pembiayaan, Dan Tatakelola

Handayani[1],Muhammad Ivan[2]

[1,2] Kementrian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
Korespondensi Author *ivansky8181@gmail.com*

Abstract *The 13-Year Compulsory Education Policy expands the state's mandate to guarantee citizens' educational rights by adding one year of pre-school education before primary education. This policy, which will be implemented nationally in 2025, requires regional preparedness in terms of regulation, financing, governance, and social support. This article aims to analyze the initial implementation of the 13-Year Compulsory Education policy in Cirebon City by highlighting the state of regional regulations, the composition of the education budget, institutional readiness, and emerging policy challenges and innovations. The research employed a qualitative approach with a single case study design, through in-depth interviews with seven key informants from local government, educational unit managers, and non-governmental partners, as well as an analysis of regional policy documents. The results indicate that Cirebon City has a relatively strong political commitment to expanding access to education, but still faces fiscal limitations, the lack of specific regional regulations, and imbalances in authority between the city and provincial governments at the secondary education level. On the other hand, several innovations, such as strengthening the one-year compulsory early childhood education program (PAUD), integrating education data with population data, and partnerships with the private sector and zakat institutions, are crucial for supporting the sustainability of this policy. This article concludes that the successful implementation of 13 Years of Compulsory Education in Cirebon City is highly dependent on strengthening regional regulations, cross-government synergy, and optimizing financing based on real regional needs.*

Keywords : Wajib Belajar 13 Tahun; Implementasi Kebijakan Pendidikan; Pembiayaan Pendidikan; Tata Kelola Daerah; PAUD

Abstrak Kebijakan Wajib Belajar 13 Tahun merupakan perluasan mandat negara dalam menjamin hak pendidikan warga negara melalui penambahan satu tahun pendidikan prasekolah sebelum pendidikan dasar. Kebijakan ini secara nasional mulai diimplementasikan pada tahun 2025 dan menuntut kesiapan daerah dalam aspek regulasi, pembiayaan, tata kelola, serta dukungan sosial. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis implementasi awal kebijakan Wajib Belajar 13 Tahun di Kota Cirebon dengan menyoroti kondisi regulasi daerah, komposisi anggaran pendidikan, kesiapan kelembagaan, serta tantangan dan inovasi kebijakan yang berkembang. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal, melalui wawancara mendalam terhadap tujuh informan kunci dari unsur pemerintah daerah, pengelola satuan pendidikan, dan mitra non-pemerintah, serta analisis dokumen kebijakan daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kota Cirebon memiliki komitmen politik yang relatif kuat terhadap perluasan akses pendidikan, namun masih menghadapi keterbatasan fiskal, belum tersedianya regulasi daerah yang spesifik, serta ketimpangan kewenangan antara pemerintah kota dan provinsi pada jenjang pendidikan menengah. Di sisi lain, sejumlah inovasi seperti penguatan wajib PAUD satu tahun, integrasi data pendidikan dengan data kependudukan, serta kemitraan dengan sektor swasta dan lembaga zakat menjadi modal penting dalam mendukung keberlanjutan kebijakan ini. Artikel ini menyimpulkan bahwa keberhasilan implementasi Wajib Belajar 13 Tahun di Kota Cirebon sangat bergantung pada penguatan regulasi daerah, sinergi lintas pemerintahan, dan optimalisasi pembiayaan berbasis kebutuhan riil daerah.

Kata kunci : Wajib Belajar, Pendidikan, Pembiayaan Pendidikan, Tata Kelola Daerah, PAUD

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan hak dasar setiap warga negara sekaligus pilar utama dalam pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas. Secara konstitusional, Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan kewajiban negara untuk

Received: 09 Februari 2026; Revised: 23 Februari 2026; Accepted: 26 Februari 2026; Online Available: 01 Maret 2026; Published: 16 Maret 2026;
*Corresponding author, ivansky8181@gmail.com

mencerdaskan kehidupan bangsa dan membiayai pendidikan warga negaranya. Mandat ini kemudian dioperasionalisasikan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang antara lain mewajibkan pemerintah menyelenggarakan program wajib belajar bagi seluruh warga negara. Dalam perjalanannya, cakupan wajib belajar di Indonesia terus diperluas: dari enam tahun pada era 1984, menjadi sembilan tahun pada tahun 1994, kemudian dua belas tahun sejak tahun 2012, dan kini mencapai tiga belas tahun sejak tahun 2025 dengan memasukkan satu tahun pendidikan anak usia dini (PAUD) ke dalam kerangka wajib belajar nasional (Asmara et al., 2025; Kemdikbud, 2023).

Secara ilmiah, urgensi formalisasi PAUD dalam sistem wajib belajar memiliki landasan yang kokoh. Heckman (2006) membuktikan bahwa investasi pada pendidikan anak usia dini menghasilkan tingkat pengembalian sosial-ekonomi tertinggi dibandingkan tahapan pendidikan lainnya, karena kemampuan kognitif dan non-kognitif dibentuk secara fundamental pada usia 0-6 tahun. Penelitian lanjutan Cunha dan Heckman (2007) menegaskan bahwa intervensi dini yang berkualitas merupakan strategi paling efisien untuk memutus rantai kemiskinan antargenerasi. Barnett (2011) menambahkan bahwa anak-anak yang mengikuti PAUD berkualitas menunjukkan capaian akademik lebih tinggi, lebih rendah kemungkinan tinggal kelas, dan lebih produktif secara ekonomi di masa dewasa. Berdasarkan bukti-bukti ini, UNESCO (2019) merekomendasikan seluruh negara untuk mengintegrasikan minimal satu tahun PAUD berkualitas ke dalam sistem pendidikan wajib nasional.

Di tingkat kebijakan global, berbagai negara telah lebih dahulu menerapkan wajib belajar yang mencakup jenjang prasekolah. Di kawasan Eropa, Prancis mewajibkan tiga tahun prasekolah (usia 3–6 tahun), sementara Jerman dan Belanda mewajibkan satu hingga dua tahun prasekolah sebagai bagian integral dari sistem pendidikan formal (Bennett, 2008; OECD, 2021). Di Asia, Korea Selatan telah berhasil mengintegrasikan PAUD dalam kerangka wajib belajar dan terbukti berkontribusi pada peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) secara signifikan (Yoshikawa et al., 2016). Pengalaman negara-negara tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan integrasi PAUD dalam wajib belajar sangat bergantung pada kesiapan regulasi, kapasitas pembiayaan, dan tata kelola kelembagaan yang matang tiga aspek yang menjadi fokus penelitian ini dalam konteks Indonesia.

Di Indonesia, kompleksitas implementasi kebijakan pendidikan nasional tidak dapat dipisahkan dari sistem pemerintahan yang desentralistis. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penyelenggaraan pendidikan dasar (SD dan SMP) telah diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota, sedangkan kewenangan pendidikan menengah (SMA/SMK) berada di tangan pemerintah provinsi. Pembagian

kewenangan ini, meskipun dimaksudkan untuk meningkatkan responsivitas layanan publik, pada kenyataannya menciptakan fragmentasi tata kelola yang signifikan dalam konteks penerapan wajib belajar yang mensyaratkan kontinuitas dari PAUD hingga SMA/SMK (Kristiansen & Pratikno, 2006; Rosser & Fahmi, 2016).

Sejumlah penelitian terdahulu telah mendokumentasikan berbagai tantangan dalam implementasi kebijakan pendidikan dalam konteks desentralisasi Indonesia. Sumarto dan Suryahadi (2003) menunjukkan bahwa keberhasilan program wajib belajar sangat bergantung pada kapasitas fiskal daerah dan komitmen politik kepala daerah. Usman et al. (2008) menegaskan bahwa ketimpangan kapasitas anggaran antardaerah merupakan hambatan struktural utama dalam pemerataan akses pendidikan. Penelitian Bjork (2006) menambahkan dimensi birokrasi, di mana kultur sektoral dalam organisasi perangkat daerah kerap menghambat koordinasi lintas instansi yang diperlukan untuk implementasi kebijakan pendidikan yang komprehensif. Sementara itu, Purwanto dan Sulistyastuti (2015) menggarisbawahi bahwa kelemahan regulasi daerah baik dari sisi kelengkapan maupun kejelasan norma menjadi salah satu penyebab utama kegagalan implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Dalam konteks kebijakan Wajib Belajar 13 Tahun, Asmara et al. (2025) telah melakukan pemetaan awal dinamika implementasi nasional dan menyimpulkan bahwa kebijakan ini memerlukan koordinasi antara 11 kementerian/lembaga serta kesiapan seluruh pemerintah daerah secara simultan sebuah tantangan koordinasi yang belum pernah ada presedennya dalam sejarah kebijakan pendidikan Indonesia. Namun demikian, kajian mendalam tentang bagaimana daerah-daerah dengan karakteristik spesifik terutama daerah perkotaan kecil dengan keterbatasan fiskal merespons dan mengimplementasikan kebijakan ini masih sangat terbatas. Kesenjangan inilah yang menjadi justifikasi akademis penelitian ini.

Kota Cirebon dipilih sebagai lokus penelitian karena menghadirkan karakteristik yang representatif bagi banyak kota kecil-menengah di Indonesia. Dengan luas wilayah hanya 37,36 km^2, Kota Cirebon merupakan salah satu daerah terkecil di Jawa Barat namun memiliki kepadatan penduduk yang tinggi. Keterbatasan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menyebabkan pembiayaan layanan publik, termasuk pendidikan, sangat bergantung pada dana transfer pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Di sisi lain, Kota Cirebon mencatat komitmen politik yang cukup kuat dalam sektor pendidikan, namun implementasi Wajib Belajar 13 Tahun masih berada pada tahap awal tanpa payung regulasi daerah yang spesifik. Kombinasi faktor-faktor ini menjadikan Kota Cirebon sebagai kasus analitis yang penting dan memiliki nilai transferabilitas bagi daerah-daerah dengan kondisi serupa.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis kerangka regulasi daerah dalam mendukung implementasi Wajib Belajar 13 Tahun di Kota Cirebon; (2) menelaah komposisi dan kapasitas pembiayaan pendidikan daerah; (3) mengidentifikasi kesiapan kelembagaan dan tantangan tata kelola lintas kewenangan; serta (4) memetakan inovasi kebijakan yang dikembangkan sebagai respons terhadap keterbatasan yang ada. Artikel ini disusun dengan sistematika sebagai berikut: bagian pendahuluan memaparkan latar belakang dan kajian literatur; bagian metodologi menjelaskan rancangan penelitian; bagian hasil dan pembahasan menyajikan temuan dari empat tema utama; serta bagian penutup merumuskan kesimpulan dan implikasi kebijakan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal *(single-case study).* Pendekatan kualitatif dipilih karena tujuan penelitian adalah untuk memahami secara mendalam dinamika, proses, dan faktor-faktor kontekstual yang memengaruhi implementasi kebijakan Wajib Belajar 13 Tahun pada konteks daerah tertentu, yang tidak dapat ditangkap secara memadai melalui pendekatan kuantitatif (Creswell & Poth, 2018). Desain studi kasus tunggal dipilih mengikuti argumen Yin (2018) bahwa pendekatan ini tepat untuk menjawab pertanyaan penelitian bertipe 'bagaimana' atas fenomena kebijakan kontemporer yang batasan antara fenomena dan konteksnya tidak sepenuhnya dapat dipisahkan. Kota Cirebon dipilih sebagai kasus karena memenuhi kriteria kasus yang representatif (representative case) bagi daerah perkotaan kecil-menengah di Indonesia yang menghadapi tantangan kapasitas fiskal dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan nasional yang ambisius.

analisis dokumen dilakukan terhadap: Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan; Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Cirebon 2023–2026; laporan realisasi APBD Kota Cirebon bidang pendidikan tahun 2022–2024; profil pendidikan Kota Cirebon tahun 2023–2024 (Dinas Pendidikan Kota Cirebon); serta regulasi nasional terkait, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar dan Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2013 tentang Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif.

Analisis data menggunakan teknik analisis tematik induktif mengikuti panduan enam fase Braun dan Clarke (2006): (1) familiarisasi dengan data; (2) pengodean awal; (3) pencarian tema; (4) peninjauan tema; (5) pendefinisian dan penamaan tema; serta (6) penulisan laporan. Proses pengodean dilakukan secara manual dengan bantuan perangkat lunak pengolah data kualitatif. Validitas penelitian dijaga melalui empat strategi: triangulasi sumber (lintas

informan), triangulasi metode (wawancara dan analisis dokumen), konfirmasi anggota (member checking) kepada dua informan kunci, serta audit trail untuk memastikan transparansi proses analisis (Lincoln & Guba, 1985; Creswell & Miller, 2000). Penelitian dilaksanakan pada periode Januari - Juli 2025.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan analisis dokumen kebijakan daerah, penelitian ini menghasilkan empat tema utama yang menggambarkan dinamika implementasi awal Wajib Belajar 13 Tahun di Kota Cirebon: (1) regulasi dan tata kelola kebijakan; (2) pembiayaan dan dukungan anggaran; (3) kesiapan lembaga dan infrastruktur; serta (4) tantangan dan inovasi kebijakan. Temuan dari keempat tema ini diuraikan secara berurutan di bawah ini.

Regulasi dan Tata Kelola Kebijakan

Temuan pertama menunjukkan bahwa Kota Cirebon belum memiliki regulasi daerah yang secara khusus mengatur implementasi Wajib Belajar 13 Tahun. Payung hukum yang berlaku saat ini masih merujuk pada Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan yang bersifat umum dan disusun jauh sebelum kebijakan wajib belajar 13 tahun digulirkan. Kondisi ini menyebabkan implementasi kebijakan berjalan berdasarkan interpretasi program eksisting, tanpa kerangka norma yang terintegrasi dan mengikat.

Ketiadaan regulasi daerah yang spesifik ini sejalan dengan temuan Purwanto dan Sulistyastuti (2015) yang menyatakan bahwa kelemahan substansi regulasi daerah merupakan salah satu faktor paling dominan yang menghambat implementasi kebijakan di tingkat lokal. Dalam kerangka teori implementasi Edwards III (1980), kondisi ini menggambarkan lemahnya variabel “struktur birokrasi” khususnya aspek Standard Operating Procedures (SOP) yang menyebabkan implementasi berjalan tidak konsisten dan rentan terhadap interpretasi yang berbeda-beda antar unit pelaksana.

Kondisi fragmentasi kewenangan ini bukan hal baru dalam literatur desentralisasi pendidikan Indonesia. Kristiansen dan Pratikno (2006) telah mengidentifikasi bahwa pemisahan kewenangan pendidikan dasar dan menengah antara kabupaten/kota dan provinsi merupakan salah satu sumber ketidakefisienan sistemik dalam tata kelola pendidikan desentralisasi Indonesia yang hingga kini belum terpecahkan secara struktural.

Dari sisi tata kelola, koordinasi lintas Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang seharusnya mencakup Dinas Pendidikan, Bappelitbangda, Dinas Sosial, dan Dinas Kependudukan masih bersifat sektoral dan belum dilembagakan dalam forum koordinasi yang formal dan rutin. Temuan ini senada dengan penelitian Bjork (2006) tentang fragmentasi tata

kelola pendidikan dalam konteks desentralisasi Indonesia, di mana koordinasi lintas instansi kerap terhambat oleh ego sektoral dan tidak adanya mekanisme akuntabilitas bersama. Lebih lanjut, pembagian kewenangan antara pemerintah kota (SD dan SMP) dan pemerintah provinsi (SMA/SMK) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menciptakan celah koordinasi yang nyata dalam menjamin keberlanjutan wajib belajar dari PAUD hingga SMA/SMK. Kondisi fragmentasi kewenangan ini bukan hal baru dalam literatur desentralisasi pendidikan Indonesia. Kristiansen dan Pratikno (2006) telah mengidentifikasi bahwa pemisahan kewenangan pendidikan dasar dan menengah antara kabupaten/kota dan provinsi merupakan salah satu sumber ketidakefisienan sistemik dalam tata kelola pendidikan desentralisasi Indonesia yang hingga kini belum terpecahkan secara struktural.

Pembiayaan dan Dukungan Anggaran

Temuan kedua berkaitan dengan kapasitas dan komposisi pembiayaan pendidikan di Kota Cirebon. Analisis dokumen APBD Kota Cirebon tahun 2022–2024 menunjukkan bahwa alokasi anggaran pendidikan secara nominal telah memenuhi ketentuan minimal 20 persen dari total APBD sebagaimana diamanatkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Namun demikian, komposisi belanja pendidikan didominasi oleh belanja pegawai terutama gaji, tunjangan sertifikasi guru, dan tunjangan profesi yang mencapai lebih dari 70 persen dari total anggaran pendidikan. Akibatnya, ruang fiskal yang tersedia untuk program layanan langsung kepada peserta didik, termasuk pengembangan PAUD dan program afirmasi, menjadi sangat terbatas.

Fenomena dominasi belanja pegawai dalam anggaran pendidikan daerah ini bukan fenomena yang unik di Kota Cirebon. Usman et al. (2008) melaporkan temuan serupa di sejumlah daerah di Jawa dan luar Jawa, di mana tekanan fiskal akibat kewajiban membayar gaji aparatur menyisakan ruang yang sangat sempit bagi inovasi programatik. Dalam konteks Wajib Belajar 13 Tahun, kondisi ini diperparah oleh rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah Kota Cirebon, sehingga ketergantungan pada dana transfer pusat DAU dan DAK tidak dapat dihindari. Ketergantungan ini membatasi fleksibilitas daerah dalam mengembangkan program yang bersifat inovatif dan kontekstual.

Di sisi lain, penelitian Nores dan Barnett (2010) mengingatkan bahwa underinvestment pada PAUD memiliki biaya sosial jangka panjang yang jauh lebih besar daripada biaya yang dihemat dalam jangka pendek. Dari perspektif ini, keterbatasan alokasi anggaran untuk PAUD di Kota Cirebon bukan hanya persoalan teknis anggaran, melainkan merupakan risiko kebijakan yang berimplikasi pada kualitas generasi mendatang. Temuan ini mengimplikasikan perlunya reformasi struktur belanja pendidikan daerah yang lebih berorientasi pada layanan peserta didik, selaras dengan rekomendasi Barnett (2011) tentang perlunya earmarking

anggaran khusus untuk PAUD dalam kerangka wajib belajar yang diperluas.

Kesiapan Lembaga dan Infrastruktur

Temuan ketiga menyoroti aspek kesiapan kelembagaan dan infrastruktur pendidikan di Kota Cirebon. Secara umum, kapasitas satuan pendidikan pada jenjang SD dan SMP di Kota Cirebon relatif memadai, dengan tingkat partisipasi yang cukup tinggi dan rasio guru-siswa yang terkendali. Namun, terdapat dua persoalan infrastruktur yang signifikan: pertama, keterbatasan daya tampung SMA/SMK negeri yang menyebabkan persaingan ketat dalam penerimaan peserta didik baru (PPDB), sehingga tidak semua lulusan SMP dapat melanjutkan ke jenjang menengah atas di sekolah negeri; kedua, sekitar 20 persen bangunan sekolah terutama PAUD dan SD masih membutuhkan rehabilitasi, khususnya pada ruang kelas dan fasilitas sanitasi (Dinas Pendidikan Kota Cirebon, 2024).

Kondisi daya tampung SMA/SMK yang terbatas ini merupakan hambatan struktural yang langsung berpengaruh pada keberhasilan Wajib Belajar 13 Tahun. Dalam konteks teori implementasi Van Meter dan Van Horn (1975), keterbatasan ini mencerminkan lemahnya variabel 'sumber daya' baik sumber daya fisik (infrastruktur) maupun sumber daya kelembagaan (kapasitas penerimaan) yang merupakan prasyarat fundamental keberhasilan implementasi.

Meskipun demikian, terdapat perkembangan positif dalam aspek pembelajaran. Implementasi Kurikulum Merdeka dan penguatan literasi digital di sekolah-sekolah Kota Cirebon menunjukkan progres yang cukup menggembirakan. Program pemanfaatan platform digital untuk pembelajaran telah menjangkau sebagian besar sekolah dasar dan menengah pertama, meskipun disparitas akses antara sekolah di pusat kota dan pinggiran masih perlu mendapat perhatian (Dinas Pendidikan Kota Cirebon, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa kesiapan infrastruktur lunak (soft infrastructure) relatif lebih maju dibandingkan dengan infrastruktur fisik, yang sejalan dengan pola yang dilaporkan Brinkman et al. (2017) dalam kajian mereka tentang kesiapan lembaga PAUD di daerah perkotaan Indonesia.

Tantangan dan Inovasi Kebijakan

Temuan keempat menyajikan peta tantangan sekaligus inovasi kebijakan yang dikembangkan oleh Pemerintah Kota Cirebon dalam mengimplementasikan Wajib Belajar 13 Tahun. Dari sisi tantangan, terdapat empat dimensi utama yang teridentifikasi: pertama, tantangan fiskal akibat keterbatasan ruang anggaran; kedua, tantangan regulasi akibat absennya perda khusus; ketiga, tantangan sosial-budaya berupa rendahnya kesadaran sebagian keluarga tentang urgensi PAUD; dan keempat, tantangan data akibat belum terintegrasinya sistem

informasi pendidikan dengan data kependudukan, yang menghambat identifikasi dan penanganan anak tidak sekolah (ATS).

Di sisi inovasi, pemerintah daerah Kota Cirebon mengembangkan beberapa terobosan kebijakan yang patut dicatat. Pertama, kebijakan wajib PAUD satu tahun yang mewajibkan seluruh anak usia enam tahun mengikuti PAUD sebelum masuk SD, meski implementasinya masih bertumpu pada instrumen kebijakan yang bersifat imbauan karena ketiadaan sanksi yang dapat ditegakkan tanpa payung perda. Kedua, upaya integrasi data pendidikan dengan data kependudukan (Dinas Dukcapil) untuk pemetaan ATS secara lebih akurat. Ketiga, penguatan jalur afirmasi dalam PPDB bagi peserta didik dari keluarga tidak mampu. Keempat, kemitraan strategis dengan sektor swasta dan lembaga amil zakat untuk mendukung pembiayaan beasiswa dan program pendampingan bagi keluarga rentan.

Inovasi-inovasi ini mencerminkan apa yang dalam literatur implementasi kebijakan disebut sebagai adaptive implementation kemampuan agen pelaksana untuk menyesuaikan strategi implementasi dengan kendala kontekstual yang ada (Lipsky, 2010). Kemitraan dengan sektor swasta dan masyarakat sipil, misalnya, merupakan strategi yang sejalan dengan rekomendasi Vegas dan Santibanez (2010) tentang pentingnya mobilisasi sumber daya non-pemerintah dalam memperluas akses pendidikan anak usia dini di negara berkembang. Meskipun demikian, ketergantungan pada inovasi yang bersifat informal dan tidak terlembagakan mengandung risiko keberlanjutan jangka panjang, karena rentan terhadap perubahan kepemimpinan atau prioritas anggaran (Nugroho, 2017).

KESIMPULAN

Penelitian ini menganalisis implementasi awal kebijakan Wajib Belajar 13 Tahun di Kota Cirebon melalui empat dimensi utama: regulasi, pembiayaan, kesiapan kelembagaan, serta tantangan dan inovasi kebijakan. Berdasarkan temuan penelitian, dapat ditarik tiga kesimpulan utama.

Pertama, implementasi Wajib Belajar 13 Tahun di Kota Cirebon masih berada pada fase awal yang ditandai oleh adanya komitmen politik dan programatik yang cukup kuat dari pemerintah daerah, namun belum ditopang oleh kerangka regulasi daerah yang spesifik. Ketiadaan peraturan daerah yang secara khusus mengatur wajib belajar 13 tahun menyebabkan implementasi berjalan berdasarkan interpretasi program eksisting, sehingga koordinasi lintas OPD tidak memiliki landasan hukum yang mengikat. Kondisi ini diperberat oleh fragmentasi kewenangan antara pemerintah kota (untuk SD dan SMP) dan pemerintah provinsi (untuk SMA/SMK), yang menciptakan celah tata kelola dalam menjamin keberlanjutan wajib belajar dari PAUD hingga jenjang menengah atas.

Kedua, kapasitas fiskal Kota Cirebon yang terbatas merupakan hambatan struktural yang paling menentukan dalam implementasi kebijakan ini. Meskipun alokasi anggaran pendidikan secara nominal telah memenuhi ketentuan 20 persen dari APBD, dominasi belanja pegawai yang mencapai lebih dari 70 persen dari total anggaran pendidikan menyisakan ruang fiskal yang sangat sempit untuk program layanan langsung, termasuk pengembangan PAUD dan program afirmasi bagi anak tidak sekolah. Ketergantungan yang tinggi pada dana transfer pusat (DAU dan DAK) semakin membatasi fleksibilitas daerah dalam mengembangkan program yang inovatif dan responsif terhadap kebutuhan lokal.

Ketiga, meskipun dihadapkan pada berbagai keterbatasan, Pemerintah Kota Cirebon menunjukkan kemampuan adaptif yang patut diapresiasi melalui sejumlah inovasi kebijakan, antara lain penerapan kebijakan wajib PAUD satu tahun, upaya integrasi data pendidikan dengan data kependudukan, penguatan jalur afirmasi dalam PPDB, serta kemitraan dengan sektor swasta dan lembaga zakat. Inovasi-inovasi ini merupakan modal sosial dan institusional yang berharga, namun belum terlembagakan secara formal sehingga rentan terhadap perubahan kepemimpinan dan prioritas kebijakan.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada aspek kedalaman data kuantitatif, mengingat sebagian data APBD yang dianalisis masih berupa data agregat. Penelitian lanjutan yang menggunakan analisis anggaran berbasis program secara lebih rinci, serta studi komparatif lintas daerah, akan sangat bermanfaat untuk memperkuat generalisasi temuan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

Asmara, N. Y., Misliza, S., Wahyuningsih, Ayunda, Z. Z., Gistituati, N., & Anisah. (2025). Analisis dinamika penerapan kebijakan wajib belajar 13 tahun. *Cognoscere: Jurnal Komunikasi dan Media Pendidikan*. https://doi.org/10.61292/cognoscere.272

Barnett, W. S. (2011). Effectiveness of early educational intervention. *Science, 333*(6045), 975–978. https://doi.org/10.1126/science.1128898

Bappenas. (2020). *Peta jalan pendidikan Indonesia 2020-2035.* Kementerian PPN/Bappenas.

Bennett, J. (2008). *Early childhood services in the OECD countries: Review of the literature and current policy in the early childhood field.* UNICEF Innocenti Research Centre.

Bjork, C. (2006). Decentralisation in education, institutional culture and teacher autonomy in Indonesia. *International Review of Education, 52*(5), 473-491. https://doi.org/10.1007/s1115900690041

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706063

Brinkman, S. A., Hasan, A., Jung, H., Kinnell, A., Nakajima, N., & Pradhan, M. (2017). The role of preschool quality on child development: Evidence from rural Indonesia. *Journal of Development Effectiveness, 9*(4), 449-469. https://doi.org/10.1080/19439342.2017.1371464

Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into Practice, 39*(3), 124–130. https://doi.org/10.1207/s15430421tip39032

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.

Cunha, F., & Heckman, J. J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review, 97*(2), 31–47. https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31

Dinas Pendidikan Kota Cirebon. (2024). *Profil pendidikan Kota Cirebon tahun 2023-2024.* Pemerintah Kota Cirebon.

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy.* Congressional Quarterly Press.

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science, 312*(5782), 1900–1902. https://doi.org/10.1126/science.1128898

Kemdikbud. (2023). Kebijakan wajib belajar dan perluasan akses pendidikan. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

Kristiansen, S., & Pratikno. (2006). Decentralising education in Indonesia. *International Journal of Educational Development, 26*(5), 513-531. https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2005.12.003

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry.* Sage Publications.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy.* Scott, Foresman.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.

Nores, M., & Barnett, W. S. (2010). Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) investing in the very young. *Economics of Education Review,* 29(2), 271–282. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.09.001

Nugroho, R. (2017). *Public policy: Teori, manajemen, dinamika, analisis, konvergensi, dan kimia kebijakan* (6th ed.). Elex Media Komputindo.

OECD. (2021). Education at a glance 2021: *OECD indicators.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/b35145

Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar.

Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2015). *Implementasi kebijakan publik: Konsep dan aplikasinya di Indonesia.* Gava Media.

Rosser, A., & Fahmi, M. (2016). *The political economy of teacher management reform in Indonesia.* IDS Working Paper 2016(499). Institute of Development Studies.

Sumarto, S., & Suryahadi, A. (2003). Program pendidikan dasar dan menengah: Evaluasi dampak dan efektivitas. SMERU Research Institute.

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UNESCO. (2019). *Early childhood care and education.* United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. https://en.unesco.org/themes/early-childhood-care-and-education

Usman, S., Akhmadi, & Suryadarma, D. (2008). When teachers are absent: Where do they go and what is the impact on students? *Bulletin of Indonesian Economic Studies, 44*(2), 275–298. https://doi.org/10.1080/00074910802197829

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society, 6*(4), 445–488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Vegas, E., & Santibanez, L. (2010). *The promise of early childhood development in Latin America and the Caribbean.* The World Bank. https://doi.org/10.1596/9780821383575

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.

Yoshikawa, H., Wuermli, A. J., Raikes, H. A., Kim, S., & Kabay, S. B. (2016). Toward high-quality early childhood development programs and policies at national scale: Directions for research in low- and middle-income countries. *Social Policy Report, 29*(1), 1–36. https://doi.org/10.1002/j.2379-3988.2016.tb00090