

Trayektori Kebijakan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa 2010–2025: Perspektif Grindle dan Edward III

Zainal Mustofa¹, Nurul Aini², Muhammad Zaironi³

^{1,2,3} Program Studi Pendidikan Agama Islam, Universitas Al-Qolam, Malang
e-mail: zainalmustofapps25@pasca.alqolam.ac.id.com

Abstrak

Kebijakan pendidikan budaya dan karakter bangsa di Indonesia berganti bentuk empat kali dalam lima belas tahun terakhir, dari pedoman sekolah tahun 2010 hingga Profil Lulusan pada 2025, tanpa pernah dievaluasi secara menyeluruh elemen mana yang sebenarnya berhasil dipertahankan. Artikel ini bertujuan memetakan dan menjelaskan trayektori enam produk hukum pendidikan karakter sepanjang 2010–2025, dengan fokus pada elemen yang bertahan, berubah, atau gugur antar-generasi kebijakan dan alasannya. Penelitian memakai studi kepustakaan dengan analisis isi kualitatif deduktif, membaca isi dan konteks tiap regulasi lewat model Grindle, lalu mengecek silang temuannya dengan empat variabel Edward III, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, berdasarkan dokumen resmi sebagai data utama dan literatur akademik terindeks sebagai data pendukung. Hasilnya menunjukkan pola yang konsisten: disposisi pelaksana selalu jadi kekuatan sementara komunikasi berlapis dan ketiadaan formula pendanaan yang jelas selalu jadi titik lemah, tidak peduli generasi kebijakan mana yang sedang berlaku. Sebaliknya, struktur pelaksana dan penyebutan program berubah paling sering, menyempit dari empat lembaga lintas sektor menjadi satu kementerian sepanjang periode yang diteliti. Temuan ini menunjukkan bahwa tiap generasi kebijakan cenderung mengubah unsur yang murah secara politik sambil membiarkan persoalan struktural yang lebih mendasar tidak tersentuh.

Kata Kunci: Edward III, Grindle, Implementasi Kebijakan, Pendidikan Karakter, Trayektori Kebijakan

Abstract

Indonesia's national character and cultural education policy has changed shape four times over the past fifteen years, from a 2010 school guideline to the 2025 Graduate Profile, without a thorough evaluation of which elements survived. This article maps and explains the trajectory of six legal instruments governing character education between 2010 and 2025, focusing on which elements persisted, changed, or disappeared across policy generations and why. The study uses a library research design with deductive qualitative content analysis, reading the content and context of each regulation through Grindle's model, then cross-checking findings against Edward III's four variables, namely communication, resources, disposition, and

bureaucratic structure, drawing on official documents as primary data and indexed academic literature as supporting data. Results show a consistent pattern: implementer disposition remained a strength throughout, while layered communication and the absence of a clear funding formula remained weaknesses regardless of which policy generation was in effect. Implementing structures and program labels, by contrast, changed most often, narrowing from four cross-sector agencies to a single ministry over the period studied. These findings suggest each policy generation tends to alter politically inexpensive elements while leaving more fundamental structural problems untouched.

Keywords : Character Education, Edward III, Grindle, Policy Implementation, Policy Trajectory

LATAR BELAKANG

Selama lebih dari satu dekade terakhir, pemerintah Indonesia tidak pernah benar-benar berhenti merevisi kebijakan pendidikan karakter. Pedoman Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2010 digantikan gerakan nasional lewat Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017, diteruskan ke petunjuk teknis satuan pendidikan pada 2018, dibungkus ulang sebagai proyek profil pelajar Pancasila dalam Kurikulum Merdeka pada 2024, lalu diubah lagi setahun berikutnya menjadi Profil Lulusan lewat Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 13 Tahun 2025. Pergantian yang terus-menerus ini sendiri adalah gejala: kalau satu kebijakan sungguh menuntaskan persoalannya, ia tidak perlu diganti empat kali dalam lima belas tahun. Sejumlah kajian mengaitkan kemunduran moral generasi muda dan cita-cita generasi emas Indonesia 2045 dengan urgensi kebijakan karakter ini (Dharmawan et al., 2022; Lobud et al., 2025), dan Perpres 87/2017 sendiri secara eksplisit mencantumkan pembentukan generasi berkarakter Pancasila tahun 2045 sebagai salah satu tujuannya. Pertanyaan yang lebih relevan bukan lagi apakah karakter bangsa penting, melainkan kenapa serangkaian kebijakan yang dirancang untuk itu terus berganti bentuk tanpa pernah benar-benar mapan.

Tiap generasi kebijakan itu, dalam bahasa perancangnya sendiri, selalu diklaim sebagai penyempurnaan dari generasi sebelumnya. Pedoman 2010 menawarkan panduan pedagogis yang sifatnya masih longgar di tingkat sekolah; Perpres 87/2017 menjawabnya dengan gerakan nasional lintas kementerian yang lebih mengikat, sekaligus meredam polemik kebijakan sekolah delapan jam yang sempat memicu keberatan sejumlah organisasi keagamaan; Kurikulum Merdeka lewat Permendikbudristek 12/2024 menanamkan penguatan karakter langsung ke struktur kurikulum nasional; dan Permendikdasmen 13/2025 mengklaim penyempurnaan lebih jauh lewat pendekatan pembelajaran mendalam serta pergeseran dari Profil Pelajar Pancasila ke Profil Lulusan. Sebagai solusi kebijakan, rangkaian ini punya kekuatan nyata: tiap generasi membawa nilai atau mekanisme baru yang responsif terhadap konteks zamannya. Tapi kekuatan itu berbanding lurus dengan kelemahannya. Karena tiap generasi lahir sebagai koreksi atas generasi sebelumnya tanpa evaluasi menyeluruh soal elemen mana yang sebenarnya berhasil, pola yang berulang bukan penyempurnaan bertahap, melainkan pergantian bentuk kelembagaan dan siapa yang bertanggung jawab, dari empat lembaga lintas sektor pada 2017–2018 menjadi satu kementerian pada 2024–2025,

sementara formula pendanaan yang jelas tidak pernah benar-benar dirumuskan di sepanjang rangkaian itu. Pola serupa, di mana kejelasan normatif sebuah regulasi tidak otomatis berbanding lurus dengan kapasitas kelembagaan di lapangan, juga ditemukan pada telaah kebijakan Undang-Undang Yayasan terhadap eksistensi madrasah swasta (Fahim et al., 2026a). Cakupan artikel ini sendiri terbatas pada jalur pendidikan formal yang diatur negara; pendidikan karakter di jalur pesantren berjalan dengan tradisi dan dinamikanya sendiri, termasuk soal bagaimana kurikulum keagamaan klasik dan modern dikelola berdampingan (Fahim et al., 2025), dan berada di luar jangkauan kajian ini.

Solusi lain datang dari jalur akademik. Penelitian implementasi kebijakan yang memakai model Edward III maupun Grindle sudah cukup banyak dipakai membedah kebijakan pendidikan karakter di berbagai sekolah dan kampus di Indonesia, dan kajian-kajian ini punya nilai nyata. Salah satunya menemukan bahwa disposisi dan komitmen pelaksana, bukan sekadar sumber daya, adalah faktor paling menentukan keberhasilan gerakan tujuh kebiasaan anak Indonesia hebat (Susanto et al., 2026), sementara kajian lain mencatat distorsi pemahaman yang tajam dari level pimpinan ke level teknis (Wulandari et al., 2026) dan kekurangan sumber daya yang diperparah faktor eksternal seperti kerusakan infrastruktur pascabencana (Lobud et al., 2025). Rentang studinya juga luas, dari jenjang taman kanak-kanak (Citra, 2023) sampai pendidikan kejuruan (Maharani & Wati, 2022), dari sekolah negeri sampai kebijakan pendidikan Islam di tingkat qanun daerah (Hafni, 2021) dan pendidikan inklusif (Zakiah et al., 2021). Ada pula yang sudah mengusulkan menggabungkan Edward III, Grindle, dan Mazmanian-Sabatier dalam satu kerangka triangulasi agar analisis implementasi lebih menyeluruh (Mubarok et al., 2020), gagasan yang mendukung langsung kombinasi teori yang dipakai artikel ini. Persoalannya, hampir seluruh kajian ini berhenti di satu lokus dan satu waktu: menjelaskan kenapa satu sekolah berhasil atau gagal pada satu titik tertentu, tapi tidak dirancang menjelaskan kenapa kebijakan yang mereka teliti sendiri terus berganti bentuk antar-generasi.

Tinjauan berskala lebih luas pun sebenarnya sudah ada, dan sekilas tampak menutup celah ini. Satu kajian mengevaluasi pendidikan karakter Indonesia sepanjang 2011–2022 dari sisi kebijakan, pedagogi, manajemen, dan asesmen (Wahyuningsih et al., 2026), kajian lain menelusuri transformasi kebijakan karakter lewat sitasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Perpres 87/2017, dan Permendikbudristek Nomor 47 Tahun 2023 (Maisaroh & Untari, 2024), dan setidaknya dua tinjauan sistematis lain masing-masing membaca arah pembangunan karakter secara tematik (Sakban & Sundawa, 2023) dan pola bibliometrik pendidikan integritas periode 2017–2023 (Umar et al., 2024), ditambah satu tinjauan yang membandingkan kebijakan karakter dengan capaian akademik sepanjang 2015–2025 (Ngimron et al., 2026). Tapi kelimanya membaca isu secara tematik, bukan lewat kerangka teori implementasi kebijakan, dan tak satu pun mencakup pergeseran 2024–2025 yang justru paling relevan dengan pertanyaan soal kenapa struktur kelembagaan kebijakan ini terus berubah.

Bertolak dari kekosongan itu, artikel ini bertujuan memetakan dan menjelaskan trayektori kebijakan pendidikan budaya dan karakter bangsa di Indonesia sepanjang 2010–2025 lewat kombinasi isi-konteks Grindle dan empat variabel Edward III, dengan fokus khusus pada elemen mana yang bertahan, berubah, atau gugur dari satu generasi kebijakan ke

generasi berikutnya, dan mengapa itu terjadi. Penjelasannya dibangun dari pembacaan enam produk hukum sebagai data utama, diperkuat literatur akademik yang sudah menguji kebijakan-kebijakan itu di tingkat satuan pendidikan. Manfaat teoretisnya ada di dua sisi: memperluas penerapan Grindle dan Edward III dari studi kasus satu lokus ke desain analisis dokumen lintas waktu, sekaligus jadi uji empiris pertama atas gagasan menggabungkan kedua model itu (Mubarok et al., 2020) pada isu pendidikan karakter. Manfaat praktisnya menyasar perancang kebijakan: temuan bahwa formula pendanaan tidak pernah dirumuskan secara eksplisit di sepanjang enam produk hukum, misalnya, adalah persoalan struktural yang akan tetap ada apa pun nama dan bentuk kebijakan generasi berikutnya, kecuali secara sadar dikoreksi.

Kebaruan artikel ini, singkatnya, bukan pada penggunaan Grindle atau Edward III itu sendiri, sebab keduanya sudah lama jadi alat baku dalam studi implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia. Kebaruannya ada pada objek dan desainnya: kajian kepustakaan atas enam produk hukum sekaligus sebagai satu rangkaian, bukan potret satu sekolah pada satu waktu, dengan jangkauan yang mencapai pergeseran kebijakan paling akhir yang belum tersentuh literatur sebelumnya.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan publik kerap berhenti di atas kertas begitu sampai ke tangan pelaksana di lapangan, dan pertanyaan tentang mengapa hal itu terjadi menjadi inti studi implementasi kebijakan. Dua model banyak dipakai untuk membedah persoalan ini. Model pertama membaca implementasi lewat empat variabel yang bekerja simultan dan saling memengaruhi: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Edward III, 1980). Model kedua membagi implementasi menjadi isi kebijakan, mencakup kepentingan yang terpengaruh, jenis manfaat, derajat perubahan yang dikehendaki, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan, serta konteks implementasi, mencakup kekuasaan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, dan kepatuhan-responsivitas pelaksana (Grindle, 1980). Kombinasi keduanya bukan hal baru; ada yang mengusulkan menyatukan Edward III, Grindle, dan Mazmanian-Sabatier dalam satu kerangka segitiga analisis kebijakan agar cakupannya lebih menyeluruh (Mubarok et al., 2020), meski usulan itu belum pernah diuji pada isu pendidikan karakter. Artikel ini mengambil jalur serupa: Grindle jadi lensa utama untuk membaca pergeseran regulasi dari waktu ke waktu, empat variabel Edward III dipakai mengecek elemen operasional di tiap generasi kebijakan.

Kebijakan pendidikan budaya dan karakter bangsa di Indonesia berlapis dalam enam produk hukum yang saling menyambung. Landasannya ada di Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, lalu diterjemahkan lebih teknis lewat pedoman Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2010 yang berpijak pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005–2025. Presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter pada September tahun itu, yang setahun berikutnya diturunkan menjadi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 20 Tahun 2018. Era Kurikulum Merdeka membawa Proyek Penguatan Profil Pelajar Pancasila lewat Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan,

Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024, sebelum diubah oleh Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 13 Tahun 2025 menyusul pemekaran kementerian pendidikan pada 2024. Istilah Profil Pelajar Pancasila bergeser jadi Profil Lulusan, pendekatan pembelajaran mendalam masuk ke kerangka dasar kurikulum, dan kokurikuler diarahkan ke Gerakan 7 Kebiasaan Anak Indonesia Hebat mulai tahun ajaran 2025/2026.

Studi yang memakai kedua model ini pada isu pendidikan karakter di Indonesia jumlahnya tidak sedikit, tapi polanya nyaris seragam. Studi ber-Edward III memeriksa satu sekolah atau satu kampus dalam satu waktu: gerakan 7 Kebiasaan Anak Indonesia Hebat di satu sekolah dasar di Grobogan (Susanto et al., 2026), pendekatan pembelajaran mendalam di satu sekolah dasar (Wulandari et al., 2026), penguatan karakter di satu universitas Islam negeri di Palu (Lobud et al., 2025), dan proyek profil pelajar Pancasila di satu SMP di Gresik (Yuhana et al., 2025). Studi ber-Grindle menunjukkan pola serupa pada isu pendidikan yang lebih luas, mulai dari pendidikan digital inklusif di Kupang (Asadoma et al., 2025), pembelajaran berbasis proyek di satu sekolah dasar (Triyantara & Purwoko, 2026), sampai beasiswa afirmasi LPDP (Apriliani et al., 2025). Tinjauan berskala lebih luas pun ada, misalnya evaluasi pendidikan karakter Indonesia sepanjang 2011–2022 dari sisi kebijakan, pedagogi, manajemen, dan asesmen (Wahyuningsih et al., 2026), tapi kajian ini berhenti sebelum era Kurikulum Merdeka nasional dan tidak memakai kerangka teori implementasi sama sekali; ia membaca isu secara tematik, bukan struktural.

Ada dua kekosongan dari peta ini. Pertama, belum ada kajian yang menjadikan Grindle lensa untuk membaca pergeseran enam produk hukum itu sebagai satu rangkaian sebab-akibat, padahal pemekaran Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi menjadi Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah pada 2024 adalah contoh konkret dari variabel karakteristik lembaga dan rezim yang justru jadi inti model Grindle. Kedua, desain risetnya nyaris seluruhnya berbasis lapangan, mengandalkan wawancara, observasi, dan satu lokus penelitian. Pergeseran kebijakan 2025 yang mengubah Profil Pelajar Pancasila jadi Profil Lulusan dan menggeser P5 ke Gerakan 7 Kebiasaan Anak Indonesia Hebat belum tersentuh analisis di tingkat dokumen kebijakan; yang ada baru studi kasus satu sekolah atas program turunannya. Novelty artikel ini ada di titik temu keduanya: kajian kepustakaan atas dokumen kebijakan nasional pendidikan budaya dan karakter bangsa sepanjang 2010–2025, memakai Grindle sebagai kerangka makro dan Edward III sebagai alat cek-silang variabel operasional di tiap generasi kebijakan, dengan fokus menjelaskan mengapa elemen tertentu bertahan sementara yang lain berubah atau gugur antar-generasi, bukan mengukur efektivitas implementasi di satu sekolah tertentu.

METODE

Artikel ini disusun lewat studi kepustakaan dengan pendekatan analisis isi kualitatif yang sifatnya deduktif: kategori analisisnya ditentukan lebih dulu dari dua kerangka implementasi kebijakan, yaitu isi dan konteks kebijakan (Grindle, 1980) serta komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edward III, 1980), lalu dipakai membaca dokumen kebijakan yang ditelusuri. Pilihan ini masuk akal sebab objek yang diperiksa adalah trayektori regulasi lintas waktu, bukan praktik lapangan di satu sekolah atau satu lembaga tertentu, sehingga

data yang relevan sudah tersedia terbuka lewat dokumen resmi dan literatur akademik, tanpa perlu akses wawancara atau observasi ke lokus mana pun.

Data ditarik dari tiga lapis sumber. Sumber primer berupa enam produk hukum yang jadi objek analisis, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, pedoman Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2010, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 20 Tahun 2018, Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024, dan Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 13 Tahun 2025, semuanya diambil dari basis data resmi seperti JDih Badan Pemeriksa Keuangan, peraturan.go.id, dan repositori Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah. Sumber sekunder berupa artikel jurnal terindeks yang membahas implementasi kebijakan pendidikan karakter di Indonesia, ditelusuri lewat basis data akademik seperti Google Scholar dan Consensus dengan kombinasi kata kunci "Edward III", "Grindle", "pendidikan karakter", dan "Penguatan Pendidikan Karakter". Sumber tersier berupa indeks kutipan, arsip berita kebijakan resmi, dan laman kementerian yang dipakai mengonfirmasi kronologi dan status keberlakuan tiap regulasi.

Pengumpulan data dilakukan lewat penelusuran terstruktur: dokumen primer dicari langsung ke laman penerbitnya, sementara literatur sekunder disaring dengan kriteria inklusi berupa kesesuaian tema, kejelasan metode, dan rentang tahun terbit 2017–2026 supaya mencerminkan perkembangan terbaru. Analisisnya dimulai dengan membaca tiap dokumen kebijakan lalu mengklasifikasikannya ke kategori isi dan konteks dari Grindle, mengecek silang tiap kategori itu dengan empat variabel Edward III untuk melihat elemen operasional yang bertahan atau berubah antar-generasi kebijakan, lalu membandingkan hasil klasifikasi itu dengan temuan pada literatur sekunder untuk memastikan konsistensi interpretasi. Semua sumber dicatat lengkap dengan tautan dan tanggal akses supaya jejak penelusuran ini bisa ditelusuri ulang oleh peneliti lain yang ingin memperluas atau menguji temuannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Dua dokumen paling awal, UU Nomor 20 Tahun 2003 dan pedoman Kemendiknas 2010, sifatnya mandat dasar dan pedagogis tanpa rincian pelaksana-anggaran, jadi tidak masuk pemetaan ini. Empat regulasi teknis berikutnya menunjukkan pola berikut.

Tabel 3. Pola empat regulasi teknis

Regulasi	Pelaksana/Koordinator	Sumber Dana	Letak Keputusan
Perpres 87/2017	Kemendikbud, Kemenag, Kemendagri, Pemda, dikoordinasi Menko PMK	APBN/APBD/masyarakat/sum ber lain sah (Pasal 15), tanpa formula alokasi	Presiden
Permendikbud 20/2018	Dinas pendidikan kabupaten/kota/provinsi	"Menyediakan anggaran" tanpa rincian (Pasal 13)	Kementerian, diturunkan ke daerah

Permendikbudristek 12/2024	Kemendikbudristek	Skema dana baru tidak disebutkan eksplisit	Kementerian pendidikan
Permendikdasmen 13/2025	Kemendikdasmen (kementerian hasil pemekaran)	Skema dana baru tidak disebutkan eksplisit	Kementerian pendidikan (rezim baru)

Pola paling mencolok ada di dua kolom terakhir. Pelaksana menyempit dari konfigurasi empat lembaga lintas sektor pada 2017–2018 menjadi satu kementerian pada 2024–2025, sementara skema pendanaan tidak pernah dirinci lewat formula alokasi atau pos anggaran khusus di keempat regulasi itu.

Pembahasan

A. Isi kebijakan (Grindle)

Kepentingan yang terpengaruh.

Sebelum Perpres 87/2017 diteken, ada benturan kepentingan yang nyata: usulan sekolah delapan jam yang sempat dilontarkan berisiko memangkas jam belajar madrasah diniyah dan taman pendidikan Al-Qur'an sore hari, sehingga memicu keberatan dari kalangan Islam. Presiden Jokowi mengundang perwakilan PBNU, MUI, Muhammadiyah, ICMI, Al Irsyad Al Islamiyah, Dewan Dakwah Islam Indonesia, dan PP Persis ke Istana Merdeka untuk memberi masukan sebelum Perpres ditandatangani (Hukumonline, 2017). Salah satu yang mendesak penerbitan Perpres ini adalah Sekretaris Umum PP Muhammadiyah saat itu, Abdul Mu'ti, yang meminta presiden segera menerbitkannya agar polemik tidak berlarut-larut (Suara Muhammadiyah, 2017), nama yang sama yang delapan tahun kemudian menjabat Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah dan menandatangani Permendikdasmen 13/2025. Ketegangan antara jalur pendidikan formal negara dan jalur keagamaan yang lebih longgar berulang di simpul lain: pada pendidikan multidisiplin pesantren, orang tua kerap lebih mengutamakan ijazah yang diakui negara ketimbang kedalaman keilmuan agama (Fahim et al., 2025), pola kepentingan yang sama tariknya dengan yang membentuk PPK sejak awal.

Jenis manfaat.

Manfaat yang dijanjikan bersifat kolektif dan jangka panjang, yakni terbentuknya karakter bangsa, tapi mekanismenya memberi keleluasaan berbeda ke tiap sekolah. Pasal 9 Perpres 87/2017 membiarkan satuan pendidikan bersama komite sekolah memilih lima atau enam hari sekolah, dengan syarat mempertimbangkan kecukupan guru, sarana, dan kearifan lokal. Keleluasaan ini secara implisit membuat sekolah dengan sumber daya lebih baik mendapat ruang gerak lebih luas untuk merancang kegiatan karakter yang kaya, sementara sekolah yang kekurangan guru dan fasilitas otomatis mendapat manfaat yang lebih tipis dari kebijakan yang sama persis.

Derajat perubahan yang dikehendaki.

Eskalasinya bertahap lalu berbalik jadi pengemasan ulang. Pedoman 2010 hanya meminta sekolah mengintegrasikan nilai karakter ke pembelajaran yang sudah ada, sifatnya anjuran. Perpres 87/2017 menaikkannya jadi gerakan nasional wajib dengan lima nilai utama di tiga jalur sekaligus: intrakurikuler, kokurikuler, ekstrakurikuler. Permendikbudristek 12/2024

menaikkannya lagi dengan menjadikan penguatan karakter bagian melekat struktur kurikulum, bukan program tambahan. Permendikdasmen 13/2025 kemudian tidak menaikkan intensitas lebih jauh, melainkan mengganti kemasan: pembelajaran mendalam dan Profil Lulusan menggantikan istilah sebelumnya tanpa tuntutan substantif baru yang jelas di sumber yang ditemukan.

Letak pengambilan keputusan.

Berlapis dan tak seragam antar-generasi. Keputusan strategis ada di presiden untuk Perpres 87/2017, lalu di menteri untuk Permendikbud 20/2018, tapi keputusan operasional harian, seperti jumlah hari sekolah, tetap didelegasikan ke satuan pendidikan bersama komite sekolah (Pasal 9 ayat 2 Perpres 87/2017). Pola delegasi-tapi-terpusat ini bertahan di generasi Kurikulum Merdeka: kerangka besar ditetapkan kementerian, penerapan konkret diserahkan ke satuan pendidikan.

Pelaksana program.

Elemen yang paling jelas menyempit, seperti terlihat di bagan sebelumnya. Yang menarik, penyempitan kelembagaan ini tidak diikuti penyempitan pada level aktor perorangan: Abdul Mu'ti hadir baik sebagai representasi ormas yang mendorong lahirnya Perpres 87/2017 pada 2017, maupun sebagai menteri yang menandatangani Permendikdasmen 13/2025 delapan tahun berikutnya. Kontinuitas aktor semacam ini penting dicatat karena menunjukkan bahwa yang berubah bukan selalu orangnya, melainkan jubah kelembagaan yang dikenakan.

Sumber daya yang dikerahkan.

Kategori isi kebijakan yang bertahan sebagai kekosongan, bukan sebagai isi. Grindle membacanya sebagai bagian desain kebijakan (sudah dibahas di Hasil); Edward III membacanya sebagai pengalaman operasional di lapangan, dibahas di bawah.

B. Konteks implementasi (Grindle)

Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor.

Pola tarik-menarik soal jam dan hari sekolah yang melahirkan Perpres 87/2017 pada 2017 berulang di 2025, ketika Gubernur Jawa Barat mengusulkan jam masuk sekolah pukul 06.00 dan memicu pro-kontra baru, sampai perlu ditegur langsung oleh Mendikdasmen Abdul Mu'ti yang memintanya memperhatikan aturan yang berlaku. Rekurensi ini menunjukkan ketegangan pusat-daerah soal pengaturan waktu sekolah bukan persoalan yang tuntas diselesaikan Perpres 87/2017, melainkan persoalan yang terus butuh negosiasi ulang tiap kali ada aktor baru yang mengambil inisiatif berbeda dari kebijakan nasional.

Karakteristik lembaga dan rezim.

Pemekaran Kemendikbudristek menjadi Kemendikdasmen pada 2024 bukan sekadar ganti nama; ia memutus rantai koordinasi lintas kementerian yang sebelumnya melekat di model Menko PMK, dan menaruh seluruh kewenangan kurikulum serta karakter di satu kementerian yang usianya sendiri masih di bawah dua tahun ketika Permendikdasmen 13/2025 terbit.

Kepatuhan dan responsivitas.

Di tingkat satuan pendidikan, kepatuhan tidak seragam tapi pola tak-patuhnya konsisten: pemahaman komunitas sekolah terhadap kebijakan penguatan karakter kerap dilaporkan rendah (Luaylik et al., 2022), sementara pemenuhan sarana pendukung nyaris

selalu di bawah target ideal (Lobud et al., 2025; Yuhana et al., 2025). Konsistensi pola tak-patuh ini, lintas studi maupun lintas generasi kebijakan, adalah bukti tidak langsung bahwa penyebabnya bukan kebijakan tertentu yang sedang berlaku, melainkan sesuatu yang lebih struktural yang tak tersentuh kebijakan mana pun.

C. Faktor operasional (Edward III) Komunikasi.

Distorsi pesan dari level kebijakan ke level teknis konsisten ditemukan; satu studi mencatat pemahaman turun dari 95 persen di level pimpinan ke 55 persen di level teknis (Wulandari et al., 2026), studi lain mencatat pemahaman orang tua dan masyarakat masih rendah (Luaylik et al., 2022). Pola ini sejalan dengan struktur regulasi yang berlapis, dari Perpres ke Permendikbud lalu ke petunjuk teknis dirjen (Pasal 14 Permendikbud 20/2018), tiap lapis punya ruang kehilangan sebagian makna sebelum sampai ke guru dan orang tua di ujung rantai.

Sumber daya.

Kekosongan formula pendanaan bermuara pada masalah konkret: kekurangan staf bersertifikasi dan sarana, bahkan diperparah kerusakan infrastruktur gempa dan likuefaksi 2018 pada satu kasus di Palu (Lobud et al., 2025), serta keterbatasan fasilitas P5 di kasus lain (Yuhana et al., 2025). Karena tak satu pun dari empat regulasi teknis mencantumkan formula pendanaan earmarked, kekurangan semacam ini secara struktural memang lebih mungkin terjadi ketimbang tidak, di sekolah dan generasi kebijakan mana pun.

Disposisi.

Konsisten muncul sebagai variabel paling kuat, bukan paling lemah. Komitmen afektif guru, keteladanan kepala sekolah, dan peer modeling ditemukan paling menentukan pada satu studi (Susanto et al., 2026), sejalan dengan disposisi dan struktur birokrasi yang relatif lebih efektif dibanding sumber daya pada studi lain (Lobud et al., 2025). Kekuatan disposisi ini masuk akal dibaca lewat etika keguruan tradisi Islam, yang membingkai komitmen mengajar bukan sebagai kepatuhan administratif yang bisa diperintahkan lewat surat edaran, melainkan proses batin berkelanjutan (mujahadah) dari dorongan ego menuju kesadaran spiritual yang tenang (Fahim et al., 2026b). Kerangka etika transformatif berbasis Adabul 'Alim karya Imam An-Nawawi memperkuat bacaan ini dengan menempatkan dimensi spiritual-intensional sebagai fondasi paling dasar sebelum dimensi epistemik, relasional, maupun sosial (Fahim, 2026). Kalau disposisi memang berakar sedalam itu, masuk akal juga kenapa ia jadi satu-satunya variabel yang konsisten kuat meski kebijakan di atasnya berganti bentuk terus: disposisi tidak dibentuk oleh regulasi yang sedang berlaku, jadi ia juga tidak ikut goyah saat regulasi itu diganti.

Struktur birokrasi.

Variabel yang paling banyak berubah bentuk, dan di titik inilah pola besar seluruh pembahasan bertemu. Mengganti struktur koordinasi, nama program, atau istilah kurikulum bisa selesai lewat satu regulasi baru dalam hitungan bulan, dengan biaya politik yang relatif murah. Merumuskan formula pendanaan earmarked atau membangun sosialisasi berjenjang yang benar-benar sampai ke orang tua butuh komitmen anggaran dan kerja birokrasi bertahun-tahun yang hasilnya baru terlihat lama setelah menteri yang memulainya tak lagi

menjabat. Model 2017–2018 menyebar tanggung jawab lintas kementerian di bawah Menko PMK dengan evaluasi berkala dinas pendidikan sekurang-kurangnya sekali setahun; model 2024–2025 mengonsolidasikan kewenangan sepenuhnya di satu kementerian yang usianya sendiri belum genap dua tahun. Dua arah pembacaan konsolidasi ini, memangkas tumpang tindih di satu sisi dan menumpuk beban keberlanjutan di sisi lain, sama-sama tidak menyentuh persoalan dana dan komunikasi yang sejak 2017 belum pernah dirumuskan.

SIMPULAN

Trayektori enam produk hukum pendidikan budaya dan karakter bangsa dari 2010 hingga 2025 menunjukkan bahwa yang bertahan lintas generasi bukan struktur kelembagaannya, melainkan pola operasionalnya: disposisi pelaksana konsisten jadi kekuatan, sementara komunikasi berlapis dan sumber daya tanpa formula pendanaan yang jelas konsisten jadi titik lemah, apa pun nama dan bentuk kebijakan yang berlaku. Yang berubah justru unsur paling mudah diputuskan lewat regulasi baru, dari pelaksana lintas empat lembaga di bawah Menko PMK pada 2017–2018 menjadi kewenangan tunggal satu kementerian pada 2024–2025, dan dari istilah Profil Pelajar Pancasila menjadi Profil Lulusan pada 2025. Pola ini menunjukkan tiap generasi kebijakan cenderung mengganti unsur yang murah secara politik, seperti nama program dan struktur koordinasi, sambil membiarkan unsur yang mahal untuk diperbaiki, seperti formula pendanaan dan mekanisme sosialisasi berjenjang, tetap sama dari satu generasi ke generasi berikutnya. Temuan ini memperluas cakupan Grindle dan Edward III yang selama ini nyaris seluruhnya dipakai memotret satu sekolah pada satu waktu, sekaligus jadi uji empiris pertama atas usul menggabungkan kedua model itu (Mubarok et al., 2020) pada isu pendidikan karakter, dengan menunjukkan bahwa kombinasi keduanya baru terlihat kekuatannya ketika dipakai membaca dokumen kebijakan secara longitudinal, bukan secara sinkronis di satu lokus. Secara praktis, diagnosis ini bisa langsung dipakai Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah menilai Permendikdasmen Nomor 13 Tahun 2025: selama formula pendanaan earmarked belum dirumuskan eksplisit, gerakan tujuh kebiasaan anak Indonesia hebat berisiko mengulang pola kegagalan sumber daya yang sama seperti pendahulunya, terlepas dari seberapa segar kemasannya. Kajian lanjutan yang membandingkan trayektori serupa pada kebijakan pendidikan lain di Indonesia, atau yang menguji logika murah-mahal secara politik ini lewat wawancara langsung dengan perancang kebijakan, akan jadi langkah wajar berikutnya untuk memastikan pola yang tampak dari dokumen ini benar-benar mencerminkan pertimbangan di balik layar penyusunan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Apriliani, I., & Jannah, L. M. (2025). Implementation of Affirmative Scholarship Policy by Indonesia Endowment Fund for Education. *Greenation International Journal of Law and Social Sciences*, 3(2), 55–65. <https://doi.org/10.38035/gijlss.v3i2.377>
- Asadoma, J., Liliweri, A., Pandie, D. B. W., & Neolaka, M. N. B. C. (2025). Critical barriers to realising inclusive digital education in an urban-peripheral context: The case of Kupang City, Indonesia. *Jurnal Public Policy*, 11(4). <https://doi.org/10.35308/jpp.v11i4.13148>

- Citra, R. P. (2023). Implementasi kebijakan pendidikan karakter pada anak usia dini di TK Negeri 2 Yogyakarta. *Jurnal Spektrum Analisis Kebijakan Pendidikan*, 12(2). <https://doi.org/10.21831/sakp.v12i2.19038>
- Dharmawan, D., Trisnamansyah, S., Mulyasana, D., & Fiah, H. (2022). Management of character education strengthening program in building the national soul of vocational school students in Bandung City (case study at SMKN 9 and SMKN 13 Bandung). *International Journal of Educational Research & Social Sciences*, 3(1), 351–359. <https://doi.org/10.51601/ijersc.v3i1.271>
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Fahim, A. M. (2026). Etika transformatif pendidik: Studi hermeneutis Al-Qur'an dan hadis dalam Adabul 'Alim An-Nawawi. *Musala: Jurnal Pesantren dan Kebudayaan Islam Nusantara*, 5(1), 1–27. <https://doi.org/10.37252/jpkin.v5i1.2433>
- Fahim, A., Maburur, A., Anwar, A., & Abdurrahman, A. (2026a). Etika keguruan sebagai jihad al-nafs: Analisis psiko-spiritual hadits tarbawi. *Kreatif: Jurnal Studi Pemikiran Pendidikan Agama Islam*, 24(1), 281–292. <https://doi.org/10.52266/kreatif.v24i1.6378>
- Fahim, A., Masfufah, B., & Zaironi, M. (2026b). UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan: Telaah kritis kebijakan pendidikan dasar dan menengah terhadap eksistensi madrasah swasta. *At-Thullab: Jurnal Mahasiswa Studi Islam*, 8(2). <https://doi.org/10.20885/tullab.vol8.iss2.art13>
- Fahim, A. M., Anwar, A. N., Maburur, A. S., Faruq, M. U., & Adib, M. (2025). Strategi dual-curriculum dalam implementasi pendidikan multidisiplin di pondok pesantren modern. *Jurnal Al-Fatih*, 8(2), 916–939. <https://doi.org/10.61082/alfatih.v8i2.652>
- Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Hafni, N. (2021). Factors for implementation of qanun in Aceh education: Study on Islamic value-based basic education. *Jurnal Pendidikan Islam Indonesia*, 6(1), 48–62. <https://doi.org/10.35316/jpii.v6i1.350>
- Hukumonline. (2017, September 7). *Perpres penguatan pendidikan karakter, presiden: Solusi polemik one day school*. Hukumonline.
- Kementerian Pendidikan Nasional. (2010). *Pengembangan pendidikan budaya dan karakter bangsa: Pedoman sekolah*. Badan Penelitian dan Pengembangan, Pusat Kurikulum.
- Lobud, S., Khairil, M., Natsir, N., Suharnis, S., & Nursupiamin, N. (2025). Implementation of character education policy at State Islamic University of Datokarama Palu, Indonesia. *International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis*, 8(1). <https://doi.org/10.47191/ijmra/v8-i01-01>
- Luaylik, N. F., Fachrizi, A. R., & Imam, A. (2022). Strengthening Character Education in Formal Education Units Based on Minister Regulation of Education and Culture Republic of Indonesia (Study at Public Elementary School Pakong 1, Pakong District, Pamekasan Regency, Indonesia). *International Journal of Social Science And Human Research*, 05(11), 4917–4923. <https://doi.org/10.47191/ijsshr/v5-i11-14>
- Maharani, W. M., & Wati, D. M. (2022). Implementasi kebijakan revitalisasi pendidikan menengah kejuruan di Provinsi Jawa Timur. *JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 8(1), 89–106. <https://doi.org/10.30996/jpap.v8i1.6588>

- Maisaroh, A. A., & Untari, S. (2024). Transformasi pendidikan karakter melalui kebijakan pemerintah di Indonesia menuju generasi emas 2045. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 7(1), 18–30.
- Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. (2018). *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penguatan Pendidikan Karakter pada Satuan Pendidikan Formal*.
- Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah. (2025). *Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 13 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024 tentang Kurikulum pada Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah*.
- Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2024). *Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024 tentang Kurikulum pada Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah*.
- Mubarak, S., Zauhar, S., Setyowati, E., & Suryadi, S. (2020). Policy implementation analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S Grindle, and Mazmanian and Sabatier theories in the policy analysis triangle framework. *Journal of Public Administration Studies*, 5(1), 33–38. <https://doi.org/10.21776/ub.jpas.2020.005.01.7>
- Ngimron, K., Kadarwati, E., & Jalaludin, J. (2026). Kajian literatur mengenai kebijakan pendidikan karakter dan pengaruhnya terhadap prestasi akademik siswa. *AKADEMIK: Jurnal Mahasiswa Humanis*, 6(1), 454–461.
- Presiden Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter*.
- Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.
- Sakban, A., & Sundawa, D. (2023). Character education: Direction and priority for national character development in Indonesia. *Jurnal Kependidikan: Jurnal Hasil Penelitian dan Kajian Kepustakaan di Bidang Pendidikan, Pengajaran dan Pembelajaran*, 9(3), 794. <https://doi.org/10.33394/jk.v9i3.7843>
- Sari, D. V., Marwiah, M., Suryaningsi, S., & Jamil, M. (2025). Implementasi Permendikbud No. 20 Tahun 2018 tentang Penguatan Pendidikan Karakter di SMA Muhammadiyah 2 Samarinda. *Jurnal Madinasika*, 6(2). <https://doi.org/10.31949/madinasika.v6i2.13977>
- Suara Muhammadiyah. (2017, Agustus 8). *Muhammadiyah sarankan presiden segera terbitkan Perpres sikapi polemik program pendidikan karakter*.
- Susanto, E., Khoiri, N., & Kusumaningsih, W. (2026). Implementing character education through the 7 habits program. *Journal of Innovation and Research in Primary Education*, 5(2).
- Triyantara, D. R., & Purwoko, B. (2026). Implementing project based learning policy through Grindle's framework: A case study of success factors and student outcomes in an Indonesian elementary school. *Journal of Innovation and Research in Primary Education*, 5(1), 1244–1257. <https://doi.org/10.56916/jirpe.v5i1.3029>

- Umar, U., Hamzah, M., Rahmatullah, R., & Ni'mah, S. (2024). Integrity character education in Indonesia: Systematic literature review and bibliometric analysis. *AL-ISHLAH: Jurnal Pendidikan*, 16(4). <https://doi.org/10.35445/alishlah.v16i4.5644>
- Wahyuningsih, R., Muharom, F., & Annur, F. (2026). The evaluation on character education in Indonesia in the last ten years: Policy, pedagogy, management, and assessment perspectives. *Munaddhomah: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 7(2), 292–307. <https://doi.org/10.31538/munaddhomah.v7i2.2497>
- Wulandari, R. D., Khamidi, A., Roesminingsih, E., Amalia, K., Hazin, M., & Purwoko, B. (2026). Deep learning policy implementation for character development: An Edwards III model analysis in Indonesian elementary schools. *Journal of Innovation and Research in Primary Education*, 5(1), 584–596. <https://doi.org/10.56916/jirpe.v5i1.2838>
- Yuhana, L., Nursalim, M., Hazin, M., & Khamidi, A. (2025). Implementasi proyek penguatan profil pelajar Pancasila di UPT SMPN 33 Gresik. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, 10(1), 1–15. <https://doi.org/10.23969/jp.v10i01.23818>
- Zakiah, W. G., Karsidi, R., & Yusuf, M. (2021). The implementation of inclusive educational policies in elementary school. *Jurnal Pendidikan dan Pengajaran*, 54(1), 130–140. <https://doi.org/10.23887/jpp.v54i1.32210>