



## Desain Kebijakan Pendidikan Kepulauan Berbasis Keadilan Geografis di Maluku: Analisis Alternatif, Instrumen, dan Dampak Regulasi terhadap Pemerataan Mutu Pendidikan

*Designing Equitable Education Policies for Archipelagic Regions in Maluku: Policy Alternatives, Instruments, and Regulatory Impacts on Educational Quality Distribution*

Johan Pattiasina<sup>1</sup>, Tanwey Gerson Ratumanan<sup>1</sup>, Theresia Laurens<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Pattimura, Ambon

\*Correspondence: [pattiasinajohan2@gmail.com](mailto:pattiasinajohan2@gmail.com)

### Article Info

Article history:  
Received: 20-06-2025  
Revised: 23-07-2025  
Accepted: 23-09-2025  
Published: 26-10-2025

### ABSTRAK

Provinsi Maluku sebagai salah satu wilayah kepulauan terbesar di Indonesia menghadapi berbagai tantangan pendidikan akibat karakteristik geografis yang menyebabkan ketimpangan akses, distribusi guru yang tidak merata, keterbatasan infrastruktur, rendahnya konektivitas digital, serta tingginya biaya penyelenggaraan pendidikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis permasalahan pendidikan di Provinsi Maluku dan merumuskan Model Kebijakan Pendidikan Kepulauan Berbasis Keadilan Geografis. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain *Systematic Literature Review* (SLR) dan analisis kebijakan pendidikan. Dari 386 dokumen yang teridentifikasi, sebanyak 52 artikel yang memenuhi kriteria inklusi dianalisis bersama berbagai dokumen kebijakan nasional dan internasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dimensi geografis belum terintegrasi secara optimal dalam perencanaan dan implementasi kebijakan pendidikan. Penelitian ini menghasilkan model kebijakan yang terdiri atas lima komponen utama, yaitu pembiayaan berbasis indeks kesulitan geografis, distribusi guru berbasis gugus pulau, transformasi digital pendidikan, penguatan pendidikan berbasis kearifan lokal dan ekonomi maritim, serta tata kelola kolaboratif. Model tersebut merupakan kontribusi konseptual dalam pengembangan administrasi pendidikan dan dapat menjadi dasar penyusunan kebijakan pendidikan yang lebih adil, adaptif, dan berkelanjutan di wilayah kepulauan. **Kata kunci:** administrasi pendidikan; keadilan geografis; kebijakan pendidikan; Maluku; pendidikan kepulauan; *systematic literature review*.

### ABSTRACT

Maluku Province, one of Indonesia's largest archipelagic regions, faces significant educational challenges due to its geographical characteristics, including unequal access to education, uneven teacher distribution, limited infrastructure, inadequate digital connectivity, and high educational costs across islands. This study aims to analyze educational challenges in Maluku Province and formulate a Geographical Justice-Based Archipelagic Education Policy Model. The study employed a qualitative approach using a *Systematic Literature Review* (SLR) combined with educational policy analysis. Of the 386 documents initially identified, 52 articles that met the inclusion criteria were analyzed alongside national and international policy documents. The findings indicate that geographical dimensions have not been adequately integrated into educational planning and policy implementation. This study proposes a policy model consisting of five key components: geographical hardship-based educational financing, island cluster-based teacher distribution, digital transformation of education, local wisdom and maritime economy-based education, and collaborative governance. The proposed model contributes to the development of educational administration by providing a conceptual framework for designing more equitable, adaptive, and sustainable educational policies in archipelagic regions.

**Keywords:** educational administration; geographical justice; educational policy; Maluku; archipelagic education; *systematic literature review*.



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Citation:** Pattiasina, J., Ratumanan, T. G., & Lourens, T. (2026). Desain kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis di Maluku: Analisis alternatif, instrumen, dan dampak regulasi terhadap pemerataan mutu pendidikan. *Jurnal Pendidikan Geografi Unpatti*. *Jurnal Pendidikan Geografi Unpatti*. 5(1), 212–234. <https://doi.org/10.30598/jpguvol4iss3pp212-234>

## PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan salah satu instrumen strategis dalam pembangunan nasional yang berperan penting dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia, memperkuat daya saing bangsa, dan mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Dalam konteks pembangunan global, pendidikan tidak hanya dipahami sebagai hak dasar warga negara, tetapi juga sebagai investasi sosial yang menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi, politik, dan budaya suatu negara. Oleh karena itu, pemerataan akses dan peningkatan mutu pendidikan menjadi agenda penting dalam kebijakan pembangunan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Meskipun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan di Indonesia masih menghadapi tantangan yang kompleks, terutama terkait kesenjangan akses, kualitas layanan pendidikan, serta distribusi sumber daya pendidikan antardaerah (Siburian, 2024). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial, ekonomi, kelembagaan, dan geografis masyarakat sebagai penerima layanan pendidikan, sehingga diperlukan kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap karakteristik wilayah serta dinamika ketimpangan regional (Nikolai et al., 2022).

Transformasi pendidikan yang dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam beberapa tahun terakhir telah menghasilkan berbagai perubahan dalam tata kelola pendidikan, pengembangan kurikulum, digitalisasi pembelajaran, serta peningkatan kapasitas tenaga pendidik. Namun, efektivitas implementasi kebijakan tersebut masih menunjukkan variasi yang cukup signifikan antarwilayah akibat perbedaan kapasitas kelembagaan, ketersediaan infrastruktur, serta akses terhadap teknologi pendidikan. Berbagai kajian menunjukkan bahwa kesenjangan digital, keterbatasan sarana prasarana, dan rendahnya kesiapan sumber daya manusia masih menjadi

tantangan utama dalam mewujudkan pemerataan layanan pendidikan yang berkualitas, terutama di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) (Rediyasa et al., 2025). Selain itu, keberhasilan transformasi pendidikan digital sangat dipengaruhi oleh kapasitas tata kelola, kolaborasi antarlembaga, serta kemampuan pemerintah daerah dalam mengadaptasi kebijakan nasional sesuai dengan kondisi lokal. (Fiestiandani et al., 2026)

Provinsi Maluku merupakan salah satu wilayah kepulauan di Indonesia yang memiliki karakteristik geografis yang khas, karena sebagian besar wilayahnya berupa lautan, sedangkan wilayah daratannya tersebar pada berbagai pulau dengan tingkat aksesibilitas yang beragam. Kondisi geografis tersebut menyebabkan persebaran penduduk dan satuan pendidikan berada pada lokasi yang terpisah secara spasial, sehingga akses terhadap layanan pendidikan sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sarana transportasi, kondisi cuaca, serta tingkat konektivitas antarpulau. Karakteristik geografis ini menimbulkan berbagai tantangan dalam penyelenggaraan pendidikan, antara lain ketimpangan distribusi tenaga pendidik, keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan, rendahnya akses terhadap teknologi informasi dan komunikasi, serta tingginya biaya operasional penyelenggaraan pendidikan (Kartiasih et al., 2023). Sejumlah kajian menunjukkan bahwa wilayah kepulauan dan daerah terpencil cenderung menghadapi tingkat kesenjangan pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan wilayah perkotaan dan daerah dengan aksesibilitas yang lebih baik. Kesenjangan tersebut tercermin pada aspek pemerataan akses pendidikan, kualitas layanan pendidikan, ketersediaan sumber daya pendidikan, serta capaian pembelajaran peserta didik (Widiharjanti et al., 2024). Oleh karena itu, pembangunan pendidikan di wilayah kepulauan, termasuk Provinsi Maluku, memerlukan pendekatan kebijakan yang mempertimbangkan karakteristik geografis, kondisi sosial ekonomi masyarakat, serta

kapasitas kelembagaan daerah guna mewujudkan pemerataan pendidikan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Permasalahan pendidikan di Provinsi Maluku menjadi semakin kompleks karena berbagai program nasional yang dirancang untuk meningkatkan akses, pemerataan, dan mutu pendidikan belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kebutuhan serta karakteristik wilayah kepulauan. Keterbatasan distribusi tenaga pendidik, rendahnya tingkat konektivitas digital, serta tingginya biaya transportasi dan logistik pendidikan merupakan faktor utama yang menghambat efektivitas implementasi berbagai kebijakan pendidikan di daerah tersebut (Muchtart et al., 2025). Selain itu, pelaksanaan program transformasi pendidikan, termasuk digitalisasi sekolah, pemanfaatan teknologi dalam pembelajaran, dan peningkatan kompetensi guru, belum dapat dilaksanakan secara optimal dan merata di seluruh wilayah kepulauan Maluku. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pendekatan pembangunan pendidikan yang bersifat seragam (*one-size-fits-all policy*) kurang efektif diterapkan pada wilayah kepulauan yang memiliki karakteristik geografis, sosial, dan ekonomi yang beragam. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan kebijakan pendidikan yang lebih kontekstual, adaptif, dan berbasis karakteristik geografis lokal untuk mewujudkan pemerataan pendidikan yang berkeadilan dan berkelanjutan (Sapiyah et al., 2025).

Berbagai penelitian terdahulu telah mengkaji persoalan pemerataan pendidikan, tata kelola pendidikan, dan pembangunan pendidikan pada wilayah dengan karakteristik geografis yang beragam. Sejumlah kajian menunjukkan bahwa kebijakan pemerataan pendidikan di wilayah terpencil dan kepulauan memerlukan pendekatan afirmatif yang mempertimbangkan kondisi geografis, kapasitas kelembagaan, serta karakteristik sosial ekonomi masyarakat setempat (Tikly, 2023). Di sisi lain, efektivitas implementasi kebijakan pendidikan, termasuk transformasi digital dan distribusi sumber

daya pendidikan, sangat dipengaruhi oleh kapasitas tata kelola daerah, koordinasi kelembagaan, serta kemampuan pemerintah daerah dalam mengadaptasi kebijakan nasional sesuai dengan konteks lokal (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023). Oleh karena itu, faktor geografis, tata kelola, distribusi sumber daya, dan kapasitas kelembagaan merupakan determinan penting dalam pembangunan pendidikan di wilayah yang memiliki karakteristik geografis kompleks.

Berbeda dengan berbagai penelitian sebelumnya yang umumnya mengkaji pemerataan pendidikan, distribusi tenaga pendidik, transformasi pendidikan, atau tata kelola pendidikan secara parsial, penelitian ini mengembangkan perspektif yang lebih komprehensif dengan menempatkan keadilan geografis sebagai landasan utama dalam perumusan desain kebijakan pendidikan kepulauan di Provinsi Maluku. Penelitian ini tidak hanya menganalisis permasalahan akses dan mutu pendidikan pada wilayah kepulauan, tetapi juga mengintegrasikan analisis karakteristik geografis, alternatif kebijakan, instrumen regulasi, mekanisme implementasi, serta implikasi kebijakan dalam satu kerangka analisis yang utuh. Selain itu, penelitian ini menawarkan model desain kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis yang mencakup pembiayaan pendidikan berbasis indeks kesulitan geografis, distribusi guru berbasis gugus pulau, penguatan transformasi digital pendidikan, pengembangan pendidikan berbasis kearifan lokal dan potensi maritim, serta penguatan tata kelola kolaboratif antarpemangku kepentingan. Pendekatan tersebut diharapkan dapat menghasilkan model kebijakan pendidikan yang lebih adaptif, kontekstual, dan berkelanjutan, sekaligus memperluas perspektif administrasi dan kebijakan pendidikan melalui integrasi dimensi geografis sebagai faktor utama dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pendidikan di wilayah kepulauan.

Berdasarkan berbagai permasalahan dan tantangan penyelenggaraan pendidikan

di wilayah kepulauan, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis karakteristik permasalahan pendidikan di Provinsi Maluku dalam perspektif keadilan geografis, mengidentifikasi alternatif desain kebijakan pendidikan kepulauan, menganalisis instrumen kebijakan dan regulasi yang mendukung implementasi kebijakan pendidikan, serta mengevaluasi implikasi kebijakan terhadap pemerataan akses dan peningkatan mutu pendidikan. Penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi karena diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan kajian administrasi pendidikan dan kebijakan publik, khususnya terkait kebijakan pendidikan pada wilayah kepulauan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar penyusunan rekomendasi kebijakan berbasis bukti bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pendidikan yang lebih responsif, adaptif, efektif, dan berkeadilan, sehingga mampu mendukung terwujudnya pemerataan akses dan mutu pendidikan yang berkelanjutan di Provinsi Maluku dan wilayah kepulauan lainnya di Indonesia.

## METODE PENELITIAN

### 1. Pendekatan dan Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain *Systematic Literature Review* (SLR) yang dipadukan dengan *educational policy analysis*. Integrasi kedua pendekatan tersebut dipilih karena penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mensintesis berbagai hasil penelitian terdahulu mengenai pendidikan kepulauan, tetapi juga menganalisis berbagai regulasi pendidikan serta merumuskan model konseptual kebijakan pendidikan berbasis keadilan geografis yang relevan dengan karakteristik wilayah kepulauan di Provinsi Maluku. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai kompleksitas permasalahan pendidikan kepulauan melalui interpretasi terhadap berbagai sumber ilmiah, dokumen kebijakan,

serta regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan (Miles et al., 2020)

Pelaksanaan *Systematic Literature Review* mengikuti pedoman *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA 2020) sebagaimana dikembangkan oleh (Page et al., 2021). Penggunaan pedoman tersebut bertujuan untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan replikabilitas proses penelusuran, seleksi, evaluasi, dan sintesis literatur sehingga menghasilkan temuan yang memiliki validitas ilmiah yang lebih tinggi dibandingkan kajian pustaka konvensional. Selain melakukan sintesis sistematis terhadap berbagai temuan empiris, penelitian ini juga menerapkan pendekatan *descriptive-critical policy analysis* untuk menganalisis kesenjangan antara kondisi empiris penyelenggaraan pendidikan kepulauan di Provinsi Maluku dengan tujuan kebijakan pendidikan nasional. Analisis tersebut mencakup evaluasi alternatif kebijakan, instrumen regulatif, mekanisme implementasi, serta sistem insentif dan disinsentif berdasarkan perspektif *geographical justice*. Pendekatan tersebut memungkinkan penyusunan rekomendasi kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*) yang kontekstual, adaptif, dan berorientasi pada pemerataan pendidikan (Howlett et al., 2020).

### 2. Sumber Data dan Kriteria Literatur

Data penelitian merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber ilmiah bereputasi dan dokumen kebijakan resmi. Sumber data meliputi artikel jurnal internasional yang terindeks Scopus dan Web of Science, jurnal nasional terakreditasi SINTA 1-3, buku ilmiah, laporan organisasi internasional seperti UNESCO, OECD, Asian Development Bank, dan World Bank, publikasi Badan Pusat Statistik, dokumen Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, serta berbagai peraturan perundang-undangan nasional maupun daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan kepulauan.

Kriteria inklusi dalam penelitian ini mencakup publikasi yang diterbitkan pada periode 2020-2026, membahas pendidikan kepulauan, *educational governance*, *educational policy*, *educational equity*, *geographical justice*, pendidikan di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal (3T), atau pemerataan pendidikan, tersedia dalam bentuk *full text*, telah melalui proses *peer review*, serta memiliki relevansi langsung dengan fokus penelitian. Sementara itu, kriteria eksklusi meliputi artikel duplikat, artikel yang tidak tersedia dalam bentuk *full text*, prosiding, opini populer, berita, editorial, dan publikasi yang tidak memiliki relevansi substantif dengan fokus penelitian.

### 3. Strategi Penelusuran Literatur

Penelusuran literatur dilaksanakan pada periode Januari hingga Mei 2026 melalui delapan basis data ilmiah, yaitu Scopus, Web of Science, ERIC, Google Scholar, Crossref, Directory of Open Access Journals (DOAJ), Garuda, dan Portal SINTA. Strategi pencarian dilakukan menggunakan kombinasi kata kunci dalam bahasa Inggris dan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan fokus penelitian.

Kata kunci dalam bahasa Inggris meliputi "Island Education" OR "Archipelagic Education", "Educational Policy" OR "Educational Governance", "Educational Equity" OR "Geographical Justice", serta "Maluku" OR "Indonesia". Adapun padanan kata kunci dalam bahasa Indonesia meliputi "pendidikan kepulauan", "kebijakan pendidikan", "pemerataan pendidikan", "keadilan geografis", dan "Maluku". Proses pencarian memanfaatkan operator Boolean (AND dan OR) untuk meningkatkan sensitivitas dan spesifisitas hasil pencarian sesuai rekomendasi Booth et al. (2022). Seluruh hasil pencarian kemudian dikelola menggunakan perangkat lunak manajemen referensi untuk mempermudah proses identifikasi, klasifikasi, dan penghapusan artikel duplikat.

### 4. Proses Seleksi Literatur

Proses seleksi literatur mengikuti tahapan PRISMA 2020, yang meliputi tahap

identifikasi (*identification*), penyaringan (*screening*), penilaian kelayakan (*eligibility*), dan inklusi (*inclusion*). Pada tahap identifikasi diperoleh sebanyak 386 dokumen dari berbagai basis data ilmiah. Selanjutnya dilakukan proses penghapusan artikel duplikat, penyaringan berdasarkan judul dan abstrak, serta evaluasi *full text* berdasarkan kriteria inklusi dan eksklusi yang telah ditetapkan.

Hasil proses seleksi menunjukkan bahwa sebanyak 96 artikel memenuhi persyaratan untuk dilakukan *full-text assessment*. Setelah dilakukan evaluasi secara komprehensif, diperoleh sebanyak 52 artikel yang memenuhi seluruh kriteria dan digunakan sebagai sumber utama dalam proses sintesis, bersama dengan berbagai dokumen kebijakan nasional maupun internasional. Seluruh tahapan seleksi literatur disajikan melalui diagram alir PRISMA 2020 untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan replikabilitas penelitian.

### 5. Penilaian Kualitas Literatur (*Quality Appraisal*)

Untuk menjamin kualitas literatur yang dianalisis, penelitian ini menggunakan instrumen *Critical Appraisal Skills Programme (CASP Qualitative Checklist)* yang umum digunakan dalam penelitian kualitatif dan kajian kebijakan. Penilaian kualitas dilakukan terhadap setiap artikel yang memenuhi kriteria inklusi berdasarkan beberapa aspek, yaitu kejelasan tujuan penelitian, kesesuaian desain penelitian, kualitas metodologi, validitas data, konsistensi analisis, serta kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan kebijakan pendidikan.

Artikel yang tidak memenuhi standar kualitas ilmiah yang telah ditetapkan tidak diikutsertakan dalam proses sintesis. Proses *quality appraisal* bertujuan untuk meningkatkan kredibilitas, validitas, dan reliabilitas hasil penelitian, sekaligus meminimalkan potensi bias interpretasi. Hasil penilaian kualitas kemudian digunakan sebagai dasar dalam menentukan

kelayakan artikel untuk diikutsertakan dalam proses sintesis dan analisis kebijakan.

## 6. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui teknik dokumentasi dan *systematic literature review*. Dokumen yang dikumpulkan meliputi artikel ilmiah, buku akademik, regulasi, dokumen kebijakan, laporan statistik, serta laporan organisasi internasional yang berkaitan dengan pendidikan kepulauan dan kebijakan pendidikan. Selanjutnya dilakukan proses ekstraksi data menggunakan *data extraction form* yang dirancang secara sistematis.

Instrumen ekstraksi data memuat informasi mengenai identitas publikasi, tujuan penelitian, desain penelitian, lokasi penelitian, variabel utama, temuan penting, implikasi kebijakan, serta relevansi terhadap pendidikan kepulauan. Penggunaan instrumen tersebut bertujuan untuk menjaga konsistensi proses sintesis, mempermudah identifikasi pola penelitian, serta mendukung proses kategorisasi tema dan analisis kebijakan.

## 7. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan menggunakan *qualitative content analysis* yang dipadukan dengan model analisis interaktif (Miles et al., 2020). Proses analisis diawali dengan reduksi data untuk mengidentifikasi informasi yang relevan dengan fokus penelitian, kemudian dilanjutkan dengan *open coding*, *axial coding*, dan *selective coding* untuk mengembangkan kategori dan tema utama. Selanjutnya dilakukan kategorisasi tema, *thematic synthesis*, *cross-study synthesis*, serta analisis kebijakan untuk mengidentifikasi pola hubungan, implikasi kebijakan, dan relevansi temuan terhadap pengembangan kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis.

Selain itu, dilakukan sintesis lintas penelitian (*cross-study synthesis*) untuk membandingkan hasil penelitian terdahulu, mengidentifikasi pola hubungan antartemuan, serta menemukan berbagai implikasi kebijakan yang berkaitan dengan

penyelenggaraan pendidikan di wilayah kepulauan. Hasil sintesis kemudian dianalisis menggunakan perspektif administrasi pendidikan, kebijakan publik, *educational governance*, dan konsep *geographical justice* guna menghasilkan rekomendasi kebijakan yang bersifat *evidence-based* dan sesuai dengan karakteristik wilayah kepulauan.

## 8. Keabsahan Data

Keabsahan penelitian dijamin melalui penerapan protokol *PRISMA 2020*, penilaian kualitas literatur menggunakan instrumen *Critical Appraisal Skills Programme (CASP)*, serta penerapan *audit trail* pada seluruh tahapan penelitian. *Audit trail* dilakukan dengan mendokumentasikan seluruh proses penelitian, mulai dari penelusuran literatur, seleksi artikel, ekstraksi data, pengkodean, hingga sintesis hasil penelitian sehingga seluruh tahapan penelitian dapat ditelusuri kembali.

Selain itu, dilakukan *peer review* dan pemeriksaan konsistensi hasil sintesis untuk meminimalkan potensi bias interpretasi. Proses analisis juga dilakukan secara reflektif dan berulang guna memastikan bahwa interpretasi dan kesimpulan penelitian didasarkan pada bukti ilmiah yang tersedia. Penerapan berbagai strategi tersebut bertujuan untuk meningkatkan kredibilitas, dependabilitas, konfirmabilitas, dan transparansi hasil penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Karakteristik Permasalahan Pendidikan Kepulauan di Provinsi Maluku dalam Perspektif Keadilan Geografis

Pendidikan merupakan hak konstitusional setiap warga negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam perspektif pembangunan nasional, pendidikan tidak hanya dipahami sebagai instrumen peningkatan kualitas sumber daya manusia, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial,

pemerataan pembangunan, serta penguatan integrasi nasional. Namun, dalam konteks wilayah kepulauan, pemenuhan hak atas pendidikan tidak dapat dipahami semata-mata sebagai penyediaan layanan pendidikan formal, melainkan harus mempertimbangkan karakteristik geografis, sosial, ekonomi, dan kelembagaan yang memengaruhi aksesibilitas serta kualitas layanan pendidikan.

Provinsi Maluku merupakan salah satu wilayah kepulauan dengan tingkat kompleksitas geografis yang tinggi di Indonesia. Data Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku menunjukkan bahwa sekitar 92,4% wilayah Provinsi Maluku merupakan wilayah perairan dan hanya sekitar 7,6% berupa daratan, dengan lebih dari 1.300 pulau yang tersebar pada sebelas kabupaten/kota. Kondisi geografis tersebut menyebabkan mobilitas peserta didik, guru, pengawas sekolah, distribusi sarana pendidikan, serta pelaksanaan supervisi pendidikan sangat bergantung pada transportasi laut, kondisi cuaca, dan tingginya biaya logistik. Temuan tersebut sejalan dengan penelitian (Kartiasih et al., 2023), yang menunjukkan bahwa karakteristik geografis kepulauan dan ketimpangan pembangunan regional berkontribusi terhadap disparitas akses layanan publik, termasuk pendidikan, di berbagai wilayah Indonesia. Dengan demikian, ketimpangan pendidikan di Provinsi Maluku tidak hanya disebabkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan, tetapi juga merupakan konsekuensi dari ketidaksesuaian antara desain kebijakan pendidikan yang bersifat seragam dengan karakteristik geografis wilayah kepulauan.

Dalam perspektif *geographical justice*, ketimpangan pendidikan pada wilayah kepulauan dapat dipahami sebagai manifestasi dari ketidakadilan spasial (*spatial injustice*) yang dihasilkan oleh distribusi sumber daya, akses pelayanan, dan kebijakan publik yang tidak mempertimbangkan keragaman karakteristik ruang dan tingkat keterisolasian wilayah. Konsep *spatial justice* yang dikembangkan oleh Soja (2010)

menegaskan bahwa pemerataan tidak dapat dimaknai semata-mata sebagai pemberian perlakuan yang sama (*equality*), melainkan harus diwujudkan melalui pemberian dukungan yang proporsional dan berkeadilan (*equity*) berdasarkan tingkat kesulitan geografis, kapasitas lokal, dan kebutuhan masyarakat pada masing-masing wilayah. Perspektif tersebut diperkuat oleh (Tikly, 2023) yang menyatakan bahwa keadilan pendidikan harus mempertimbangkan konteks sosial, geografis, dan struktural yang memengaruhi kesempatan belajar. Selain itu, (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023) menegaskan bahwa efektivitas kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah dalam mengadaptasi kebijakan sesuai dengan karakteristik spasial dan kelembagaan wilayah. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan di wilayah kepulauan tidak dapat dirancang dengan pendekatan *one-size-fits-all policy*, tetapi harus dikembangkan melalui pendekatan yang kontekstual, adaptif, dan berbasis karakteristik geografis lokal.

Dalam praktiknya, kebijakan pendidikan nasional masih didominasi oleh penggunaan indikator-indikator konvensional, seperti jumlah peserta didik, jumlah satuan pendidikan, rasio guru, dan standar pelayanan pendidikan, yang belum sepenuhnya mengintegrasikan variabel geografis sebagai faktor penentu dalam perencanaan, penganggaran, dan implementasi kebijakan. Variabel geografis tersebut meliputi jarak antarpulau, tingkat keterisolasian wilayah, biaya transportasi dan logistik, ketersediaan energi, serta akses terhadap infrastruktur teknologi dan komunikasi. Akibatnya, satuan pendidikan yang berada di wilayah kepulauan dan pulau-pulau kecil menghadapi beban operasional, administratif, dan pelayanan yang relatif lebih besar dibandingkan satuan pendidikan di wilayah perkotaan, meskipun keduanya memperoleh standar pelayanan, alokasi sumber daya, dan kewajiban administratif yang relatif sama. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan yang dirancang untuk mewujudkan

pemerataan pendidikan berpotensi menghasilkan ketidakadilan substantif apabila tidak mempertimbangkan keragaman karakteristik spasial, geografis, dan sosial masyarakat setempat.

Permasalahan struktural lainnya dalam penyelenggaraan pendidikan kepulauan di Provinsi Maluku adalah belum optimalnya integrasi antara kebijakan pendidikan dengan kebijakan transportasi, telekomunikasi, energi, serta pembangunan wilayah. Penyelenggaraan pendidikan di pulau-pulau kecil tidak dapat berjalan secara efektif apabila satuan pendidikan tidak didukung oleh ketersediaan listrik yang stabil, jaringan internet yang memadai, transportasi laut yang teratur, serta sistem logistik pendidikan yang berkelanjutan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan pendidikan kepulauan tidak hanya berada pada sektor pendidikan semata, tetapi juga berkaitan dengan lemahnya integrasi tata kelola pembangunan lintas sektor. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian (Sapiah et al., 2025) yang menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan pendidikan di wilayah terpencil sangat dipengaruhi oleh kolaborasi lintas sektor, kapasitas kelembagaan, dan dukungan infrastruktur dasar. Oleh karena itu, pengembangan kebijakan pendidikan di Provinsi Maluku memerlukan pendekatan intersektoral yang menghubungkan sektor pendidikan dengan pembangunan konektivitas wilayah, penguatan infrastruktur digital, penyediaan energi, dan pengembangan layanan dasar di wilayah kepulauan.

Ketimpangan distribusi guru merupakan salah satu indikator yang paling nyata dari belum optimalnya implementasi kebijakan pendidikan berbasis keadilan geografis. Berbagai wilayah di Provinsi Maluku, seperti Kabupaten Maluku Barat Daya, Kepulauan Tanimbar, Kepulauan Aru, dan Seram Bagian Timur, masih mengalami kekurangan guru pada mata pelajaran tertentu, khususnya Matematika, Ilmu Pengetahuan Alam, Bahasa Inggris, dan Teknologi Informasi. Permasalahan tersebut tidak hanya disebabkan oleh keterbatasan

jumlah tenaga pendidik, tetapi juga oleh sistem distribusi guru yang masih berorientasi administratif dan belum mempertimbangkan tingkat kesulitan geografis penugasan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Siburian (2024) yang menunjukkan bahwa sistem desentralisasi pendidikan di Indonesia belum sepenuhnya mampu mengurangi ketimpangan distribusi sumber daya pendidikan antardaerah. Selain itu, OECD dan Asian Development Bank (2015) juga menegaskan bahwa kebijakan distribusi guru di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam menjangkau wilayah terpencil dan kepulauan. Apabila sistem insentif, perlindungan kerja, dan pengembangan karier tidak disesuaikan dengan kondisi geografis tersebut, maka kebijakan pemerataan distribusi guru akan terus menghadapi berbagai kendala implementasi dan berpotensi memperkuat ketimpangan pendidikan antarwilayah.

Keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan juga menunjukkan adanya kesenjangan antara standar regulatif dan kapasitas implementasi pada wilayah kepulauan. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Standar Nasional Pendidikan menegaskan bahwa setiap satuan pendidikan harus memenuhi standar minimum pelayanan pendidikan yang bermutu. Namun demikian, di berbagai sekolah kepulauan, pemenuhan standar tersebut masih menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan ruang kelas, laboratorium yang belum memadai, minimnya koleksi perpustakaan, lemahnya jaringan internet, serta ketidakstabilan pasokan listrik. Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa penerapan standar nasional pendidikan belum sepenuhnya diikuti oleh kebijakan afirmatif dalam pembiayaan dan dukungan teknis yang sebanding dengan biaya penyelenggaraan pendidikan di wilayah kepulauan. Dengan demikian, penerapan standar mutu yang seragam tanpa memperhitungkan perbedaan kapasitas dan kondisi geografis berpotensi memperlebar kesenjangan antara sekolah di wilayah perkotaan dan sekolah di wilayah (World Bank, 2018).

Transformasi digital pendidikan yang selama ini dipandang sebagai salah satu solusi untuk mengatasi hambatan geografis juga belum sepenuhnya berhasil diimplementasikan di Provinsi Maluku. Hal tersebut terjadi karena digitalisasi pendidikan masih lebih banyak dipahami sebagai program penyediaan perangkat teknologi daripada pembangunan ekosistem pendidikan digital yang komprehensif. Dalam praktiknya, banyak sekolah telah memperoleh perangkat teknologi, tetapi belum didukung oleh jaringan internet yang stabil, ketersediaan listrik yang memadai, tenaga teknis pendukung, maupun kesiapan guru dalam memanfaatkan teknologi untuk mendukung proses pembelajaran. Temuan tersebut sejalan dengan hasil penelitian (Kartiasih et al., 2023) yang menunjukkan adanya kesenjangan pembangunan digital antarwilayah di Indonesia, serta penelitian (Sapiah et al., 2025) yang menegaskan bahwa transformasi pendidikan digital di wilayah terpencil memerlukan dukungan infrastruktur, kapasitas sumber daya manusia, dan tata kelola yang berkelanjutan. Dengan demikian, teknologi tidak secara otomatis mampu mengurangi kesenjangan pendidikan apabila tidak didukung oleh pembangunan infrastruktur, peningkatan literasi digital, penguatan kapasitas guru, serta kebijakan konektivitas yang berkelanjutan.

Dari perspektif tata kelola, ketimpangan pendidikan di wilayah kepulauan juga dipengaruhi oleh belum optimalnya koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, satuan pendidikan, dan masyarakat lokal. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagian kewenangan pendidikan mengalami perubahan, khususnya pada jenjang pendidikan menengah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Namun, dalam konteks wilayah kepulauan, perubahan pembagian kewenangan tersebut sering kali menyebabkan rentang koordinasi yang semakin panjang antara sekolah, pemerintah kabupaten/kota, dan pemerintah provinsi.

Kondisi ini menunjukkan bahwa tata kelola pendidikan di wilayah kepulauan memerlukan model *multi-level governance* yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berbasis karakteristik gugus pulau. Perspektif tersebut sejalan dengan (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023) yang menekankan pentingnya kapasitas kelembagaan dan tata kelola wilayah dalam mengurangi ketimpangan pembangunan regional.

Berdasarkan uraian tersebut, karakteristik permasalahan pendidikan kepulauan di Provinsi Maluku dapat dipahami sebagai hasil interaksi multidimensional antara hambatan geografis, kelemahan desain kebijakan, keterbatasan infrastruktur, ketimpangan distribusi sumber daya pendidikan, fragmentasi tata kelola, serta belum optimalnya integrasi pembangunan lintas sektor. Dalam perspektif keadilan geografis, ketimpangan pendidikan bukan semata-mata merupakan persoalan keterbatasan sumber daya, melainkan juga mencerminkan ketidaksesuaian antara desain kebijakan pendidikan nasional dengan karakteristik spasial wilayah kepulauan. Oleh karena itu, paradigma pembangunan pendidikan di Provinsi Maluku perlu bergeser dari pendekatan pemerataan berbasis kesamaan (*equality-based approach*) menuju pendekatan pemerataan berbasis keadilan geografis (*equity and geographical justice approach*) yang menempatkan dimensi ruang, aksesibilitas, keterisolasian, konektivitas, biaya layanan, dan kapasitas lokal sebagai variabel utama dalam perencanaan, pembiayaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pendidikan. Pergeseran paradigma tersebut merupakan prasyarat penting untuk mewujudkan sistem pendidikan yang tidak hanya menjamin akses formal, tetapi juga mampu menghasilkan layanan pendidikan yang bermutu, berkeadilan, kontekstual, dan berkelanjutan bagi seluruh masyarakat kepulauan di Provinsi Maluku.

## 2. Analisis Alternatif Kebijakan Pendidikan Kepulauan Berbasis Keadilan Geografis di Provinsi Maluku

Permasalahan pendidikan di Provinsi Maluku menunjukkan bahwa pendekatan kebijakan pendidikan yang bersifat seragam (*one-size-fits-all policy*) belum mampu menjawab kompleksitas penyelenggaraan pendidikan pada wilayah kepulauan. Karakteristik geografis Maluku yang didominasi oleh wilayah perairan, persebaran penduduk pada pulau-pulau kecil, keterbatasan konektivitas antarpulau, serta tingginya biaya penyelenggaraan layanan publik menyebabkan implementasi kebijakan pendidikan nasional menghadapi berbagai kendala struktural dan operasional. Dalam perspektif administrasi publik modern, konsep *geographical justice* menekankan bahwa distribusi sumber daya dan pelayanan publik harus mempertimbangkan karakteristik ruang, tingkat aksesibilitas, serta kondisi keterisolasian wilayah agar seluruh masyarakat memperoleh kesempatan yang adil dalam mengakses layanan pendidikan yang berkualitas. Oleh karena itu, pemerataan pendidikan tidak dapat dipahami hanya sebagai kesamaan perlakuan (*equality*), tetapi harus diwujudkan melalui pendekatan berbasis keadilan (*equity*) yang mempertimbangkan kebutuhan dan kondisi spesifik setiap wilayah (Howlett et al., 2023; Tikly et al., 2023).

Secara normatif, prinsip pemerataan pendidikan telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, serta berbagai regulasi turunan lainnya. Namun demikian, implementasi kebijakan pendidikan di wilayah kepulauan masih menghadapi kesenjangan antara desain kebijakan nasional dengan kondisi empiris di lapangan. Kebijakan pendidikan yang dirancang secara nasional umumnya menggunakan indikator administratif dan demografis, sementara karakteristik geografis, tingkat keterisolasian, dan biaya penyelenggaraan pendidikan di wilayah

kepulauan belum sepenuhnya terakomodasi dalam proses perencanaan maupun penganggaran. Temuan tersebut sejalan dengan penelitian (Siburian, 2024) yang menunjukkan bahwa desentralisasi pendidikan di Indonesia belum sepenuhnya mampu mengurangi ketimpangan pendidikan antardaerah, terutama pada wilayah dengan karakteristik geografis yang kompleks. Selain itu, (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023) menegaskan bahwa efektivitas kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah dalam mengadaptasi kebijakan sesuai dengan kondisi spasial dan kapasitas kelembagaan wilayah.

Salah satu alternatif kebijakan yang dapat dikembangkan adalah penerapan kebijakan afirmasi pendidikan berbasis indeks kesulitan geografis. Selama ini, alokasi pembiayaan pendidikan masih didominasi oleh pendekatan berbasis jumlah peserta didik dan jumlah satuan pendidikan, padahal biaya operasional pendidikan di wilayah kepulauan relatif lebih tinggi dibandingkan wilayah perkotaan. Oleh karena itu, formula pembiayaan pendidikan perlu mempertimbangkan variabel geografis, seperti indeks kemahalan wilayah, tingkat keterisolasian, biaya transportasi laut, serta ketersediaan infrastruktur dasar. Pendekatan tersebut sejalan dengan konsep *geographical equity* yang menempatkan karakteristik wilayah sebagai variabel utama dalam distribusi sumber daya publik dan pengurangan ketimpangan regional (Rodriguez-Pose & Burlina, 2023). Penerapan kebijakan afirmatif berbasis geografis diharapkan mampu meningkatkan kapasitas sekolah-sekolah di wilayah kepulauan, khususnya pada daerah yang memiliki tingkat aksesibilitas rendah dan biaya penyelenggaraan pendidikan yang tinggi.

Selain aspek pembiayaan, permasalahan distribusi tenaga pendidik juga memerlukan pendekatan kebijakan yang lebih adaptif. Selama ini, distribusi guru masih cenderung didasarkan pada pertimbangan administratif, sehingga belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan pendidikan pada wilayah kepulauan. Oleh

karena itu, pengembangan sistem distribusi guru berbasis gugus pulau (*island cluster-based teacher deployment*) menjadi alternatif kebijakan yang relevan untuk diterapkan di Provinsi Maluku. Melalui pendekatan tersebut, penempatan guru dapat dilakukan berdasarkan keterhubungan geografis antarpulau, tingkat aksesibilitas, serta kebutuhan riil masing-masing satuan pendidikan. Berbagai kajian menunjukkan bahwa distribusi guru yang mempertimbangkan karakteristik geografis lebih efektif dalam mengurangi kesenjangan pendidikan dibandingkan pola distribusi konvensional yang berbasis administratif (OECD & Asian Development Bank, 2015; Siburian, 2024). Selain itu, pengembangan sistem insentif berbasis kesulitan geografis, seperti tunjangan khusus, subsidi transportasi, penyediaan perumahan, dan percepatan pengembangan karier, dapat meningkatkan daya tarik penugasan guru di wilayah kepulauan.

Transformasi digital pendidikan juga merupakan salah satu alternatif kebijakan yang strategis dalam mengatasi keterbatasan akses pendidikan di wilayah kepulauan. Namun demikian, keberhasilan transformasi digital tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan perangkat teknologi, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas infrastruktur internet, ketersediaan energi, kapasitas sumber daya manusia, dan tata kelola pendidikan digital. Dalam konteks Provinsi Maluku, pengembangan jaringan internet berbasis satelit, pusat pembelajaran digital berbasis komunitas, serta peningkatan kompetensi digital guru dan peserta didik menjadi prasyarat penting dalam mendukung transformasi pendidikan. Temuan tersebut sejalan dengan penelitian (Kartiasih et al., 2023) yang menunjukkan adanya kesenjangan pembangunan digital antardaerah di Indonesia, serta penelitian (Sapiah et al., 2025) yang menegaskan bahwa transformasi pendidikan di wilayah terpencil memerlukan dukungan infrastruktur, kapasitas kelembagaan, dan kolaborasi lintas sektor yang berkelanjutan. Dengan demikian, transformasi digital pendidikan harus dipahami sebagai pembangunan

ekosistem pendidikan digital yang terintegrasi, bukan sekadar penyediaan perangkat teknologi.

Selain itu, penguatan pendidikan berbasis keunggulan lokal dan budaya kepulauan merupakan alternatif kebijakan yang memiliki relevansi tinggi dengan karakteristik sosial budaya masyarakat Maluku. Integrasi nilai-nilai budaya lokal, seperti Pela Gandong, Masohi, Sasi, Kewang, dan berbagai tradisi lokal lainnya, ke dalam proses pembelajaran tidak hanya berkontribusi terhadap penguatan identitas budaya peserta didik, tetapi juga meningkatkan relevansi pendidikan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pendidikan yang kontekstual dan berbasis budaya lokal memiliki efektivitas yang lebih tinggi dalam meningkatkan partisipasi masyarakat serta keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan di wilayah kepulauan (Bray, 2022; Tikly, 2023). Selain itu, pengembangan pendidikan berbasis keunggulan lokal juga dapat mendukung pembangunan ekonomi maritim dan ekonomi biru (*blue economy*) yang menjadi salah satu prioritas pembangunan Provinsi Maluku.

Dalam perspektif tata kelola, kompleksitas permasalahan pendidikan di wilayah kepulauan menunjukkan perlunya pengembangan model *collaborative governance* dalam penyelenggaraan pendidikan. Permasalahan pendidikan di Provinsi Maluku tidak dapat diselesaikan hanya melalui intervensi pemerintah pusat atau pemerintah daerah semata, tetapi memerlukan keterlibatan berbagai aktor, termasuk perguruan tinggi, lembaga adat, organisasi masyarakat, sektor swasta, dan komunitas lokal. Pendekatan *collaborative governance* memungkinkan proses perumusan dan implementasi kebijakan dilakukan secara lebih partisipatif, adaptif, dan kontekstual karena melibatkan berbagai pihak yang memahami karakteristik wilayah secara langsung. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan pada wilayah kepulauan sangat dipengaruhi oleh kapasitas tata kelola, partisipasi masyarakat, serta

kemampuan pemerintah dalam membangun kolaborasi lintas sektor dan lintas kelembagaan (Howlett et al., 2020; Rodriguez-Pose & Burlina, 2023).

Berdasarkan berbagai alternatif kebijakan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengembangan kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis di Provinsi Maluku perlu dibangun melalui integrasi kebijakan afirmatif, distribusi sumber daya berbasis kebutuhan wilayah, transformasi digital yang adaptif, penguatan budaya lokal, serta tata kelola kolaboratif. Pendekatan tersebut lebih sesuai dengan karakteristik geografis Provinsi Maluku dibandingkan pendekatan kebijakan yang bersifat seragam secara nasional. Dengan demikian, pemerataan pendidikan tidak hanya dipahami sebagai pemerataan akses, tetapi juga sebagai upaya untuk mewujudkan keadilan spasial, keadilan sosial, dan keberlanjutan pembangunan pendidikan di wilayah kepulauan (Howlett et al., 2023; Rodríguez-Pose & Burlina, 2023)

### **3. Analisis Instrumen Kebijakan Pendidikan Kepulauan di Maluku: Pendekatan Regulatif, Insentif, dan Disinsentif**

Dalam kajian kebijakan publik, instrumen kebijakan (*policy instruments*) merupakan perangkat yang digunakan pemerintah untuk mencapai tujuan kebijakan melalui berbagai mekanisme, seperti regulasi, insentif, maupun disinsentif. Pemilihan instrumen kebijakan memiliki peran yang sangat menentukan terhadap efektivitas implementasi kebijakan karena berfungsi sebagai jembatan antara tujuan yang dirumuskan dalam regulasi dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik di lapangan. Dalam konteks pendidikan kepulauan di Provinsi Maluku, keberhasilan mewujudkan pemerataan akses dan peningkatan mutu pendidikan tidak hanya ditentukan oleh kualitas desain kebijakan, tetapi juga oleh kesesuaian instrumen yang digunakan dalam mengatasi hambatan geografis, keterbatasan infrastruktur, serta ketimpangan distribusi sumber daya pendidikan. Oleh karena itu, analisis

instrumen kebijakan menjadi penting untuk memastikan bahwa prinsip keadilan geografis dapat diimplementasikan secara operasional dalam penyelenggaraan pendidikan di wilayah kepulauan (Howlett et al., 2023; Tikly, 2023).

Secara normatif, instrumen regulatif pendidikan di Indonesia berlandaskan pada Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Standar Nasional Pendidikan. Regulasi tersebut menegaskan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa implementasi regulasi pendidikan nasional di wilayah kepulauan masih menghadapi berbagai kendala karena pendekatan regulatif yang digunakan cenderung bersifat umum dan belum sepenuhnya mempertimbangkan karakteristik geografis daerah kepulauan yang memiliki biaya pelayanan publik lebih tinggi dibandingkan wilayah daratan (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023; Siburian, 2024),

Salah satu instrumen regulatif yang perlu diperkuat adalah pengaturan khusus mengenai pendidikan kepulauan dalam sistem perencanaan pendidikan nasional dan daerah. Hingga saat ini, Indonesia belum memiliki regulasi yang secara komprehensif mengatur penyelenggaraan pendidikan pada wilayah kepulauan. Akibatnya, sebagian besar kebijakan pendidikan masih diimplementasikan menggunakan standar yang relatif sama untuk seluruh wilayah Indonesia. Padahal, Provinsi Maluku memiliki karakteristik geografis yang berbeda secara fundamental dibandingkan daerah kontinental. Oleh karena itu, diperlukan regulasi afirmatif yang mengakui keberadaan wilayah kepulauan sebagai kategori khusus dalam perencanaan,

pembiayaan, distribusi guru, serta penyediaan sarana dan prasarana pendidikan (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023; Tikly, 2023).

Instrumen regulatif berikutnya berkaitan dengan kebijakan distribusi guru berbasis kebutuhan geografis. Hingga saat ini, distribusi guru masih banyak dipengaruhi oleh pertimbangan administratif dan ketersediaan formasi pegawai, sehingga belum sepenuhnya mempertimbangkan tingkat kesulitan geografis suatu wilayah. Akibatnya, berbagai sekolah di Kabupaten Maluku Barat Daya, Kepulauan Aru, dan Seram Bagian Timur masih mengalami kekurangan guru pada mata pelajaran tertentu. Untuk mengatasi persoalan tersebut, pemerintah perlu mengembangkan regulasi yang mengatur distribusi guru berbasis indeks keterjangkauan wilayah, jumlah peserta didik, dan tingkat keterisolasian geografis. Pendekatan ini sejalan dengan konsep *spatial equity* yang menekankan bahwa distribusi sumber daya publik harus mempertimbangkan kebutuhan dan karakteristik wilayah yang berbeda-beda (OECD, 2023; OECD & Asian Development Bank, 2015).

Selain regulasi, instrumen kebijakan yang sangat penting dalam pendidikan kepulauan adalah instrumen insentif. Dalam teori kebijakan publik, insentif digunakan untuk mendorong individu atau organisasi agar berperilaku sesuai dengan tujuan kebijakan yang ingin dicapai pemerintah. Dalam konteks pendidikan kepulauan, insentif diperlukan untuk meningkatkan motivasi guru, kepala sekolah, dan tenaga kependidikan agar bersedia bertugas dan mengabdikan pada wilayah yang memiliki tingkat kesulitan geografis yang tinggi. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pemberian insentif finansial maupun nonfinansial memiliki pengaruh yang signifikan terhadap retensi guru dan peningkatan kinerja tenaga pendidik di wilayah terpencil (OECD, 2023; UNESCO, 2024).

Salah satu bentuk insentif yang relevan adalah pemberian tunjangan khusus

berbasis indeks kesulitan geografis. Pemerintah sebenarnya telah memberikan tunjangan khusus bagi guru yang bertugas di daerah khusus melalui berbagai regulasi nasional. Akan tetapi, implementasinya masih menghadapi berbagai kendala administratif dan belum sepenuhnya mencerminkan tingkat kesulitan masing-masing wilayah. Dalam konteks Provinsi Maluku, kebijakan insentif perlu mempertimbangkan biaya transportasi laut, harga kebutuhan pokok, frekuensi pelayaran, serta akses terhadap layanan kesehatan dan pendidikan keluarga guru. Dengan demikian, besaran insentif dapat lebih proporsional dan mampu meningkatkan daya tarik penempatan guru di wilayah kepulauan (OECD & Asian Development Bank, 2015; World Bank, 2024).

Selain insentif finansial, diperlukan pula insentif berbasis karier dan pengembangan profesional. Banyak guru yang enggan bertugas di daerah terpencil karena khawatir mengalami keterlambatan dalam pengembangan karier, akses terhadap pelatihan, maupun kesempatan melanjutkan pendidikan. Oleh karena itu, pemerintah dapat memberikan afirmasi berupa percepatan kenaikan pangkat, prioritas mengikuti Program Pendidikan Profesi Guru, beasiswa studi lanjut, serta akses khusus terhadap program pengembangan profesi berkelanjutan bagi tenaga pendidik yang bertugas di wilayah kepulauan. Berbagai kajian menunjukkan bahwa insentif berbasis karier memiliki dampak yang signifikan terhadap motivasi dan keberlanjutan pengabdian guru di daerah terpencil (OECD et al., 2024).

Instrumen insentif juga perlu diarahkan pada penguatan transformasi digital pendidikan kepulauan. Pemerintah dapat memberikan bantuan khusus bagi sekolah yang berhasil mengembangkan inovasi pembelajaran berbasis teknologi pada wilayah dengan keterbatasan akses internet. Bentuk insentif tersebut dapat berupa bantuan infrastruktur digital, hibah pengembangan inovasi pembelajaran, maupun penghargaan bagi sekolah yang mampu meningkatkan kualitas layanan

pendidikan melalui pemanfaatan teknologi. Kebijakan ini menjadi penting karena berbagai penelitian menunjukkan bahwa digitalisasi pendidikan memiliki potensi besar dalam mengurangi dampak keterisolasian geografis terhadap akses pembelajaran apabila didukung oleh infrastruktur dan kapasitas sumber daya manusia yang memadai (Kartiasih et al., 2023; Sapiah et al., 2025).

Selain instrumen regulatif dan insentif, kebijakan pendidikan kepulauan juga memerlukan instrumen disinsentif sebagai mekanisme pengendalian dan penegakan akuntabilitas. Dalam teori kebijakan publik, disinsentif digunakan untuk mengurangi atau mencegah perilaku yang bertentangan dengan tujuan kebijakan. Pada sektor pendidikan, instrumen ini penting untuk memastikan bahwa seluruh pemangku kepentingan melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara profesional. Tanpa adanya mekanisme pengawasan dan sanksi yang jelas, berbagai kebijakan afirmatif yang telah dirancang berpotensi tidak mencapai tujuan yang diharapkan (Howlett et al., 2020; OECD, 2023).

Salah satu bentuk disinsentif yang dapat diterapkan adalah pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran kewajiban penugasan guru di daerah khusus. Dalam praktiknya, masih ditemukan tenaga pendidik yang mengajukan mutasi dini atau tidak melaksanakan tugas secara optimal setelah ditempatkan pada wilayah kepulauan. Kondisi tersebut mengakibatkan kekurangan tenaga pendidik dan mengganggu proses pembelajaran. Oleh karena itu, pemerintah perlu menerapkan sistem evaluasi kinerja yang transparan serta memberikan konsekuensi administratif yang jelas bagi tenaga pendidik yang tidak memenuhi kewajiban pelayanan sesuai ketentuan yang berlaku. Pendekatan ini bertujuan menjaga keseimbangan antara hak yang diperoleh melalui insentif dan tanggung jawab profesional yang harus dilaksanakan. (Howlett et al., 2023; OECD et al., 2024)

Disinsentif berikutnya berkaitan dengan akuntabilitas pengelolaan anggaran

pendidikan daerah kepulauan. Tingginya biaya penyelenggaraan pendidikan di wilayah kepulauan sering dijadikan dasar untuk meningkatkan alokasi anggaran. Namun demikian, peningkatan anggaran tersebut harus diikuti dengan penguatan sistem pengawasan dan akuntabilitas agar penggunaan sumber daya publik dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Pemerintah daerah perlu menerapkan mekanisme audit berkala, evaluasi kinerja berbasis hasil, serta publikasi laporan penggunaan anggaran pendidikan secara terbuka kepada masyarakat. Berbagai kajian tata kelola pendidikan menunjukkan bahwa kombinasi antara insentif dan mekanisme akuntabilitas mampu meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan publik secara signifikan (UNESCO, 2024; World Bank, 2024).

Dalam konteks Provinsi Maluku, kombinasi instrumen regulatif, insentif, dan disinsentif harus dirancang sebagai satu kesatuan sistem kebijakan yang saling melengkapi. Regulasi berfungsi memberikan landasan hukum dan arah kebijakan, insentif berperan mendorong perilaku yang mendukung pencapaian tujuan kebijakan, sedangkan disinsentif digunakan untuk memastikan kepatuhan dan akuntabilitas para pelaksana kebijakan. Ketiga instrumen tersebut perlu diintegrasikan dalam kerangka kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis agar mampu menjawab tantangan distribusi guru, keterbatasan infrastruktur, rendahnya konektivitas digital, serta tingginya biaya penyelenggaraan pendidikan di wilayah kepulauan Maluku (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023; Tikly, 2023). Realitas yang ada menunjukkan bahwa selama ini kebijakan pendidikan di Maluku lebih banyak berfokus pada aspek program dan pembiayaan, sementara penguatan instrumen kebijakan belum menjadi perhatian utama. Oleh karena itu, arah pengembangan kebijakan pendidikan kepulauan di masa mendatang perlu menempatkan instrumen regulatif, insentif, dan disinsentif sebagai elemen strategis dalam desain kebijakan guna mewujudkan sistem pendidikan yang lebih

adaptif, efektif, dan berkeadilan sesuai dengan karakteristik geografis Provinsi Maluku.

#### 4. Analisis Dampak Regulasi Pendidikan Kepulauan di Provinsi Maluku

Analisis dampak regulasi (*Regulatory Impact Analysis/RIA*) merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sekaligus mengidentifikasi berbagai konsekuensi yang ditimbulkan terhadap kelompok sasaran kebijakan. Dalam konteks pendidikan kepulauan, analisis dampak regulasi menjadi penting karena karakteristik geografis Provinsi Maluku menyebabkan implementasi kebijakan pendidikan menghadapi tantangan yang berbeda dibandingkan wilayah daratan. Oleh karena itu, evaluasi terhadap berbagai regulasi pendidikan perlu dilakukan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan yang diterapkan mampu meningkatkan akses, mutu, efisiensi, dan keadilan layanan pendidikan bagi masyarakat kepulauan. Dalam perspektif kebijakan publik, efektivitas suatu regulasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga oleh kapasitas implementasi, karakteristik lingkungan kebijakan, serta kemampuan institusi dalam menyesuaikan kebijakan dengan kondisi local (Howlett et al., 2020; Rodriguez-Pose & Burlina, 2023).

Dari perspektif regulasi nasional, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan pendidikan yang berkeadilan dan tanpa diskriminasi. Namun demikian, berbagai kajian menunjukkan bahwa implementasi prinsip pemerataan pendidikan masih menghadapi hambatan struktural pada wilayah kepulauan karena regulasi nasional belum sepenuhnya mengakomodasi perbedaan kapasitas antarwilayah. Akibatnya, meskipun kerangka hukum telah menjamin hak pendidikan bagi seluruh warga negara, capaian layanan pendidikan pada daerah kepulauan masih menunjukkan kesenjangan

dibandingkan wilayah yang memiliki aksesibilitas dan infrastruktur yang lebih baik. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara tujuan normatif kebijakan dengan realitas implementasi di lapangan, sehingga diperlukan pendekatan kebijakan yang lebih adaptif terhadap karakteristik geografis daerah (Tikly et al., 2023).

Salah satu dampak positif regulasi pendidikan yang dapat diamati di Provinsi Maluku adalah meningkatnya akses dan partisipasi pendidikan sebagai hasil implementasi berbagai program afirmatif nasional. Program wajib belajar, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Program Indonesia Pintar (PIP), Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan, serta pembangunan sarana pendidikan telah berkontribusi terhadap peningkatan kesempatan masyarakat dalam memperoleh layanan pendidikan dasar dan menengah. Berbagai studi menunjukkan bahwa intervensi kebijakan yang didukung oleh pembiayaan yang memadai mampu memperluas akses pendidikan pada wilayah terpencil dan kepulauan. Dengan demikian, regulasi pendidikan nasional telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan partisipasi pendidikan, meskipun capaian tersebut masih menunjukkan variasi antarwilayah (Howlett et al., 2023; OECD et al., 2024).

Meskipun demikian, dampak regulasi terhadap pemerataan mutu pendidikan masih relatif terbatas. Berbagai indikator menunjukkan bahwa sekolah-sekolah di wilayah kepulauan masih menghadapi keterbatasan sarana pembelajaran, akses teknologi, serta ketersediaan tenaga pendidik yang berkualitas. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan dalam memperluas akses belum sepenuhnya diikuti oleh peningkatan kualitas layanan pendidikan. Dalam perspektif implementasi kebijakan, situasi tersebut mencerminkan adanya *implementation gap*, yaitu kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan hasil yang dicapai akibat keterbatasan kapasitas implementasi, sumber daya, dan faktor

kontekstual daerah. Oleh karena itu, keberhasilan regulasi pendidikan tidak hanya ditentukan oleh kualitas peraturan, tetapi juga oleh kesiapan kelembagaan dan dukungan sumber daya yang memadai (Howlett et al., 2020; Siburian, 2024)

Dampak regulasi juga dapat dianalisis dari aspek distribusi sumber daya pendidikan, khususnya distribusi tenaga pendidik. Kebijakan sertifikasi guru, tunjangan profesi, dan berbagai program pengembangan kompetensi telah memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan dan profesionalisme guru. Akan tetapi, berbagai penelitian menunjukkan bahwa kebijakan tersebut belum sepenuhnya berhasil mengatasi ketimpangan distribusi guru antara wilayah perkotaan dan wilayah kepulauan. Banyak guru masih memilih bertugas pada daerah dengan aksesibilitas yang lebih baik karena insentif yang tersedia belum mampu mengimbangi biaya sosial dan ekonomi yang harus ditanggung ketika bertugas di wilayah terpencil. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan distribusi guru perlu dirancang berdasarkan prinsip keadilan geografis dan kebutuhan wilayah, bukan semata-mata berdasarkan pendekatan administratif (OECD, 2023; OECD & Asian Development Bank, 2015).

Pada aspek pembiayaan pendidikan, regulasi mengenai alokasi minimal 20 persen anggaran pendidikan telah memberikan dampak positif terhadap peningkatan kapasitas fiskal sektor pendidikan. Namun demikian, dalam konteks wilayah kepulauan seperti Provinsi Maluku, pendekatan pembiayaan yang berbasis jumlah peserta didik sering kali belum mencerminkan kebutuhan riil sekolah-sekolah pada pulau kecil dan daerah terpencil. Tingginya biaya transportasi, distribusi logistik, dan penyediaan sarana pendidikan menyebabkan biaya operasional pendidikan di wilayah kepulauan relatif lebih besar dibandingkan wilayah daratan. Kondisi tersebut menunjukkan perlunya reformulasi kebijakan pembiayaan pendidikan yang mempertimbangkan indeks kesulitan geografis sebagai dasar alokasi anggaran

pendidikan pada wilayah kepulauan (World Bank, 2024; Rodríguez-Pose & Burlina, 2023).

Transformasi digital pendidikan yang didorong melalui berbagai kebijakan nasional juga memberikan dampak yang beragam di wilayah kepulauan Maluku. Program digitalisasi sekolah, pemanfaatan platform pembelajaran daring, serta pengembangan sumber belajar digital pada dasarnya dirancang untuk memperluas akses pendidikan dan meningkatkan kualitas pembelajaran. Namun demikian, efektivitas implementasi kebijakan tersebut masih sangat dipengaruhi oleh ketersediaan infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa keterbatasan jaringan internet, pasokan listrik, dan perangkat teknologi masih menjadi faktor utama yang menghambat keberhasilan digitalisasi pendidikan di wilayah kepulauan dan daerah terpencil. Oleh karena itu, transformasi digital pendidikan perlu diintegrasikan dengan kebijakan pembangunan infrastruktur dan peningkatan konektivitas wilayah agar manfaatnya dapat dirasakan secara lebih merata (Kartiasih et al., 2023; UNESCO, 2023).

Dampak regulasi pendidikan juga dapat dianalisis dari perspektif tata kelola dan desentralisasi pendidikan. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan pendidikan menengah menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Kebijakan tersebut memberikan peluang bagi Pemerintah Provinsi Maluku untuk merancang program pendidikan yang lebih sesuai dengan karakteristik wilayah kepulauan. Namun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai kendala koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam implementasi kebijakan pendidikan. Berbagai kajian menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi pendidikan sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan, tata kelola, serta kemampuan pemerintah daerah dalam menerjemahkan kebijakan

nasional ke dalam program yang kontekstual dan adaptif terhadap kebutuhan lokal (Rodriguez-Pose & Burlina, 2023; Siburian, 2024).

Dari perspektif sosial, regulasi pendidikan telah memberikan dampak positif terhadap peningkatan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya pendidikan sebagai instrumen mobilitas sosial dan pembangunan daerah. Program bantuan pendidikan dan perluasan akses sekolah telah mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Akan tetapi, masyarakat di wilayah kepulauan masih menghadapi berbagai kendala ekonomi dan geografis yang memengaruhi keberlanjutan pendidikan anak-anak mereka. Pada beberapa wilayah, peserta didik masih harus menempuh perjalanan laut yang cukup jauh untuk mengakses pendidikan menengah, sehingga risiko putus sekolah tetap relatif tinggi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa regulasi pendidikan perlu diintegrasikan dengan kebijakan transportasi, konektivitas, dan pembangunan wilayah kepulauan agar dampaknya dapat lebih optimal (Hossain, 2024; OECD et al., 2024).

Dalam perspektif keadilan geografis, salah satu kelemahan utama regulasi pendidikan saat ini adalah belum adanya instrumen hukum yang secara khusus mengatur pendidikan kepulauan sebagai kategori kebijakan tersendiri. Sebagian besar regulasi pendidikan masih menggunakan pendekatan universal yang mengasumsikan bahwa seluruh wilayah memiliki kondisi yang relatif sama. Padahal, biaya penyelenggaraan pendidikan pada pulau-pulau kecil dan daerah terluar jauh lebih tinggi dibandingkan wilayah daratan. Akibatnya, kebijakan yang dirancang berdasarkan prinsip kesetaraan formal sering kali menghasilkan ketidakadilan substantif karena tidak mempertimbangkan perbedaan kondisi geografis dan aksesibilitas wilayah. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan berbasis keadilan geografis menjadi sangat penting dalam reformasi regulasi pendidikan pada wilayah kepulauan (Tikly, 2023).

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa dampak regulasi pendidikan di Provinsi Maluku dapat dibedakan menjadi dampak jangka pendek dan jangka panjang. Dalam jangka pendek, berbagai kebijakan afirmatif telah berhasil meningkatkan akses pendidikan, memperluas jangkauan layanan sekolah, dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Namun, dalam jangka panjang, keberhasilan pembangunan pendidikan sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam mengintegrasikan kebijakan pendidikan dengan kebijakan pembangunan wilayah kepulauan, transportasi laut, transformasi digital, serta penguatan kapasitas kelembagaan daerah. Tanpa integrasi tersebut, kesenjangan pendidikan antarwilayah berpotensi tetap bertahan meskipun berbagai regulasi telah diterbitkan (Howlett et al., 2020; Rodriguez-Pose & Burlina, 2023).

Berdasarkan berbagai temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa regulasi pendidikan yang berlaku saat ini telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perluasan akses pendidikan di Provinsi Maluku, tetapi dampaknya terhadap pemerataan mutu dan keadilan geografis masih belum optimal. Oleh karena itu, diperlukan reformasi regulasi pendidikan yang lebih adaptif terhadap karakteristik wilayah kepulauan melalui penerapan kebijakan afirmatif, penguatan pembiayaan berbasis indeks geografis, distribusi guru berbasis gugus pulau, pengembangan infrastruktur digital, serta integrasi kebijakan pendidikan dengan agenda pembangunan kepulauan. Langkah tersebut menjadi penting agar regulasi pendidikan tidak hanya menghasilkan pemerataan akses, tetapi juga mampu mewujudkan keadilan pendidikan yang berkelanjutan bagi seluruh masyarakat Provinsi Maluku (OECD et al., 2024; Tikly et al., 2023).

## **5. Model Desain Kebijakan Pendidikan Kepulauan Berbasis Keadilan Geografis di Provinsi Maluku**

Hasil analisis terhadap permasalahan pendidikan kepulauan, alternatif kebijakan,

instrumen kebijakan, dan dampak regulasi menunjukkan bahwa tantangan utama pendidikan di Provinsi Maluku tidak hanya terletak pada keterbatasan sumber daya pendidikan, tetapi juga pada belum terintegrasinya dimensi geografis ke dalam keseluruhan siklus kebijakan pendidikan. Sebagian besar kebijakan pendidikan nasional masih dibangun berdasarkan paradigma wilayah daratan (*mainland-based policy*), sehingga indikator perencanaan, pembiayaan, distribusi sumber daya, dan evaluasi kinerja belum sepenuhnya mempertimbangkan karakteristik wilayah kepulauan. Oleh karena itu, diperlukan suatu model kebijakan pendidikan yang menempatkan keadilan geografis sebagai fondasi utama dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pendidikan di Provinsi Maluku. Pendekatan tersebut sejalan dengan konsep *place-based policy* yang menekankan bahwa kebijakan publik perlu dirancang berdasarkan karakteristik lokal suatu wilayah agar lebih efektif dalam menjawab kebutuhan masyarakat dan mengurangi ketimpangan pembangunan regional (Howlett et al., 2023; Rodriguez-Pose & Burlina, 2023)

Dalam perspektif administrasi pendidikan, model kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis dapat dipahami sebagai suatu kerangka kebijakan yang mengintegrasikan prinsip pemerataan, keberlanjutan, aksesibilitas, dan relevansi lokal ke dalam seluruh aspek penyelenggaraan pendidikan. Model ini berangkat dari asumsi bahwa setiap wilayah memiliki karakteristik, kapasitas, dan tantangan yang berbeda sehingga distribusi sumber daya pendidikan tidak dapat dilakukan secara seragam. Dengan demikian, ukuran keberhasilan kebijakan tidak lagi didasarkan pada kesamaan perlakuan (*equal treatment*), melainkan pada kemampuan kebijakan dalam menghasilkan kesempatan belajar yang setara bagi seluruh peserta didik tanpa dipengaruhi oleh lokasi geografis tempat tinggal mereka. Pendekatan tersebut sejalan dengan konsep *educational equity* yang menempatkan keadilan sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan

pendidikan yang inklusif dan berkelanjutan. (Tikly, 2023)

Model kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis yang dikembangkan dalam penelitian ini terdiri atas lima komponen utama, yaitu keadilan pembiayaan pendidikan, distribusi guru berbasis gugus pulau, transformasi digital pendidikan kepulauan, pendidikan berbasis kearifan lokal dan ekonomi maritim, serta tata kelola kolaboratif multipihak. Kelima komponen tersebut saling berkaitan dan membentuk suatu sistem kebijakan yang terintegrasi. Pendekatan sistemik ini menjadi penting karena berbagai penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi pendidikan pada wilayah terpencil dan kepulauan tidak dapat dicapai melalui intervensi tunggal, melainkan memerlukan kombinasi kebijakan yang saling mendukung secara simultan dan berkelanjutan (Howlett et al., 2023).

Komponen pertama dalam model ini adalah keadilan pembiayaan pendidikan berbasis indeks geografis kepulauan. Selama ini, formulasi pembiayaan pendidikan nasional masih didominasi oleh pendekatan yang berbasis jumlah peserta didik dan jumlah satuan pendidikan. Pendekatan tersebut kurang relevan bagi wilayah kepulauan seperti Provinsi Maluku karena biaya penyelenggaraan pendidikan sangat dipengaruhi oleh faktor transportasi laut, distribusi logistik, akses energi, dan tingkat keterisolasian wilayah. Oleh karena itu, model yang diusulkan menempatkan indeks kesulitan geografis sebagai variabel utama dalam penentuan alokasi anggaran pendidikan. Dengan pendekatan tersebut, sekolah-sekolah yang berada pada pulau-pulau kecil dan daerah terluar dapat memperoleh dukungan fiskal yang lebih proporsional sesuai dengan tingkat kesulitan penyelenggaraan pendidikan yang dihadapi. Pendekatan tersebut sejalan dengan prinsip *fiscal equity* yang menekankan pentingnya distribusi sumber daya berdasarkan kebutuhan riil masing-masing wilayah (Hossain, 2024; Tikly, 2023).

Komponen kedua adalah pengembangan sistem distribusi guru

berbasis gugus pulau (*island cluster-based teacher management*). Analisis sebelumnya menunjukkan bahwa distribusi guru merupakan salah satu persoalan paling mendasar dalam pendidikan kepulauan di Provinsi Maluku. Oleh karena itu, pola penempatan guru perlu direformulasi dari pendekatan administratif menuju pendekatan geografis. Dalam model ini, wilayah Maluku dibagi ke dalam beberapa gugus pulau pendidikan yang berfungsi sebagai unit layanan pendidikan regional. Setiap gugus pulau memiliki pusat layanan pendidikan yang dilengkapi dengan fasilitas pelatihan guru, pusat sumber belajar, serta sistem supervisi terpadu. Pendekatan tersebut memungkinkan distribusi tenaga pendidik dilakukan secara lebih fleksibel, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan lokal. Pengalaman berbagai negara kepulauan menunjukkan bahwa model *regional cluster* mampu meningkatkan efisiensi distribusi sumber daya pendidikan sekaligus memperkuat kualitas layanan pendidikan pada wilayah terpencil (Bray, 2022; OECD et al., 2024).

Komponen ketiga adalah transformasi digital pendidikan kepulauan. Perkembangan teknologi digital memberikan peluang besar bagi daerah kepulauan untuk mengatasi hambatan jarak dan keterisolasian geografis. Namun demikian, digitalisasi pendidikan tidak dapat dipahami hanya sebagai penyediaan perangkat teknologi, melainkan sebagai transformasi menyeluruh terhadap sistem pembelajaran, tata kelola sekolah, pengembangan profesional guru, dan akses peserta didik terhadap sumber belajar. Oleh karena itu, model kebijakan ini mengusulkan pembangunan ekosistem digital pendidikan kepulauan melalui penguatan jaringan internet berbasis satelit, pengembangan *learning management system* berbasis daerah, pembangunan pusat belajar digital pada setiap gugus pulau, serta peningkatan kompetensi digital guru secara berkelanjutan. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa transformasi digital dapat mengurangi kesenjangan pendidikan apabila didukung oleh infrastruktur dan

kapasitas sumber daya manusia yang memadai (Kartiasih et al., 2023; OECD et al., 2024).

Komponen keempat adalah penguatan pendidikan berbasis kearifan lokal dan ekonomi maritim. Sebagai provinsi kepulauan, Maluku memiliki kekayaan budaya dan sumber daya kelautan yang sangat besar. Oleh karena itu, pendidikan perlu dirancang agar tidak terlepas dari konteks sosial dan budaya masyarakat setempat. Model yang diusulkan menempatkan nilai-nilai lokal seperti Pela Gandong, Masohi, Sasi, Kewang, Kalwedo, Maren, dan Yelim sebagai sumber pembelajaran karakter, kepemimpinan, dan keberlanjutan lingkungan. Selain itu, kurikulum juga perlu mengintegrasikan kompetensi ekonomi biru (*blue economy*), konservasi pesisir, perikanan berkelanjutan, pariwisata bahari, dan kewirausahaan maritim. Pendekatan tersebut diharapkan mampu meningkatkan relevansi pendidikan dengan kebutuhan pembangunan daerah sekaligus memperkuat identitas budaya peserta didik. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa keterkaitan antara kurikulum dan lingkungan sosial peserta didik berpengaruh positif terhadap motivasi belajar dan keberhasilan pendidikan jangka panjang (Bray, 2022; Tikly, 2023).

Komponen kelima adalah pengembangan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) dalam penyelenggaraan pendidikan kepulauan. Kompleksitas persoalan pendidikan di Provinsi Maluku tidak memungkinkan penyelesaiannya hanya melalui intervensi pemerintah semata. Oleh karena itu, model yang dikembangkan menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, perguruan tinggi, lembaga adat, organisasi keagamaan, dunia usaha, dan masyarakat lokal. Dalam konteks Maluku, lembaga adat seperti Kewang dan berbagai institusi sosial budaya lokal memiliki peran strategis dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan. Kolaborasi tersebut dapat diwujudkan melalui forum pendidikan kepulauan, kemitraan sekolah-komunitas,

serta sistem monitoring partisipatif berbasis masyarakat. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* mampu meningkatkan legitimasi kebijakan, efektivitas implementasi, dan keberlanjutan program pembangunan pada wilayah dengan karakteristik geografis yang kompleks (Howlett et al., 2020; Rodríguez-Pose & Burlina, 2023).

Dari perspektif analisis kebijakan, model yang diusulkan memiliki beberapa keunggulan dibandingkan pendekatan konvensional. Pertama, model ini menempatkan faktor geografis sebagai variabel utama dalam perencanaan pendidikan. Kedua, model ini mengintegrasikan aspek pemerataan akses dan peningkatan mutu secara simultan. Ketiga, model ini memperkuat hubungan antara pendidikan dan pembangunan wilayah kepulauan. Keempat, model ini memberikan ruang yang lebih besar bagi inovasi lokal dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Dengan demikian, model ini tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pemerataan pendidikan, tetapi juga sebagai strategi pembangunan wilayah kepulauan yang berkelanjutan (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023; World Bank, 2024).

Analisis kritis menunjukkan bahwa selama ini kebijakan pendidikan di Indonesia masih didominasi oleh paradigma kesetaraan administratif (*administrative equality*) yang mengasumsikan bahwa seluruh wilayah memiliki kebutuhan yang relatif sama. Akibatnya, berbagai kebijakan nasional sering kali gagal menghasilkan pemerataan substantif karena tidak mempertimbangkan variasi kondisi geografis dan sosial ekonomi masyarakat. Dalam konteks Provinsi Maluku, pendekatan tersebut berkontribusi terhadap munculnya kesenjangan pendidikan antara wilayah perkotaan dan pulau-pulau kecil. Oleh karena itu, reformasi kebijakan pendidikan harus bergerak dari paradigma *equality* menuju *equity*, yaitu memberikan dukungan yang berbeda sesuai dengan tingkat kebutuhan dan kesulitan masing-masing wilayah. Pendekatan inilah yang menjadi inti

dari konsep keadilan geografis dalam pendidikan (Soja, 2010; Tikly, 2023).

Berdasarkan perspektif administrasi pendidikan, masa depan pendidikan kepulauan di Provinsi Maluku tidak cukup ditopang oleh peningkatan anggaran atau pembangunan infrastruktur semata. Yang lebih penting adalah transformasi paradigma kebijakan yang mampu mengakui bahwa wilayah kepulauan memerlukan desain kebijakan yang berbeda dengan wilayah daratan. Tanpa perubahan paradigma tersebut, berbagai program pendidikan akan terus menghadapi kesenjangan implementasi dan sulit mencapai tujuan pemerataan yang sesungguhnya. Sebaliknya, apabila model kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis ini diterapkan secara konsisten, maka Provinsi Maluku berpotensi menjadi laboratorium kebijakan pendidikan kepulauan yang dapat dijadikan rujukan bagi provinsi-provinsi kepulauan lainnya di Indonesia. Dengan demikian, pendidikan tidak hanya menjadi instrumen pembangunan sumber daya manusia, tetapi juga menjadi fondasi bagi terwujudnya keadilan sosial, pembangunan wilayah, dan keberlanjutan masyarakat kepulauan di masa depan (Rodríguez-Pose & Burlina, 2023; World Bank, 2024).

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan pendidikan di Provinsi Maluku tidak hanya dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya pendidikan, tetapi juga oleh karakteristik geografis wilayah kepulauan yang menyebabkan tingginya biaya penyelenggaraan pendidikan, ketimpangan distribusi tenaga pendidik, rendahnya akses terhadap infrastruktur digital, serta keterbatasan konektivitas antarpulau. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pendekatan kebijakan pendidikan yang bersifat seragam (*one-size-fits-all policy*) belum mampu mengakomodasi kompleksitas penyelenggaraan pendidikan di wilayah kepulauan. Oleh karena itu, pembangunan pendidikan di wilayah kepulauan memerlukan pergeseran

paradigma dari pendekatan kesetaraan administratif (*equality*) menuju pendekatan keadilan geografis (*geographical equity*) yang mempertimbangkan tingkat keterisolasian, aksesibilitas, dan kebutuhan riil setiap wilayah.

Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan kepulauan yang efektif perlu dibangun melalui integrasi lima komponen utama, yaitu pembiayaan pendidikan berbasis indeks kesulitan geografis, distribusi guru berbasis gugus pulau, transformasi digital pendidikan kepulauan, penguatan pendidikan berbasis kearifan lokal dan ekonomi maritim, serta tata kelola kolaboratif yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Selain itu, integrasi instrumen regulatif, insentif, dan disinsentif merupakan prasyarat penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang efektif, adaptif, akuntabel, dan berkelanjutan. Model Kebijakan Pendidikan Kepulauan Berbasis Keadilan Geografis yang dihasilkan dalam penelitian ini tidak hanya berorientasi pada pemerataan akses pendidikan, tetapi juga diarahkan untuk meningkatkan mutu layanan pendidikan serta mendukung pembangunan wilayah kepulauan secara berkelanjutan.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian administrasi pendidikan melalui penguatan konsep kebijakan pendidikan berbasis keadilan geografis sebagai paradigma alternatif dalam pengelolaan pendidikan di wilayah kepulauan. Secara praktis, model yang dikembangkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan berbagai pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan pendidikan yang lebih kontekstual, adaptif, dan responsif terhadap karakteristik wilayah kepulauan. Dengan demikian, Provinsi Maluku berpotensi menjadi model pengembangan kebijakan pendidikan kepulauan berbasis keadilan geografis di Indonesia dalam rangka mendukung pemerataan pendidikan, peningkatan mutu layanan pendidikan, dan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan.

## Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian, pemerintah pusat perlu menyusun regulasi khusus mengenai penyelenggaraan pendidikan kepulauan yang mengintegrasikan prinsip keadilan geografis ke dalam sistem perencanaan, pembiayaan, distribusi tenaga pendidik, transformasi digital, dan evaluasi pendidikan nasional. Pemerintah Provinsi Maluku dan pemerintah kabupaten/kota perlu memperkuat kebijakan afirmatif melalui penerapan pembiayaan berbasis indeks kesulitan geografis, pengembangan sistem distribusi guru berbasis gugus pulau, peningkatan infrastruktur transportasi dan digital, serta penguatan kolaborasi dengan perguruan tinggi, lembaga adat, organisasi masyarakat, dan sektor swasta.

Selain itu, satuan pendidikan perlu mengembangkan inovasi pembelajaran yang mengintegrasikan teknologi digital, nilai-nilai kearifan lokal Maluku, serta potensi ekonomi maritim agar pendidikan menjadi lebih kontekstual, relevan, dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat kepulauan. Penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan pengujian empiris terhadap Model Kebijakan Pendidikan Kepulauan Berbasis Keadilan Geografis melalui pendekatan *mixed methods* maupun *research and development* pada berbagai konteks wilayah kepulauan di Indonesia guna memperkuat validitas, efektivitas, dan peluang implementasi model yang diusulkan sebagai kebijakan pendidikan berbasis karakteristik kewilayahan di tingkat nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bray, M. (2022). Education and Small States: Policies and Priorities in Island Societies. *Comparative Education*, 58(3), 321-338.  
<https://doi.org/10.1080/03050068.2022.2034512>
- Fiestiandani, I., Setijaningrum, E., Supeno, E., & others. (2026). Between Bytes, Being,

- and the Bridging of Boundaries: The Human Dimension of Policy Capacity in Rural Indonesia's Digital Public Service Delivery. *Cogent Social Sciences*. <https://doi.org/10.1080/23311886.2026.2624790>
- Hossain, M. (2024). The Mismatch Between World Bank Actions and the Decentralization of Educational Systems in LMICs. *American Educational Research Journal*, 61(3), 541–576. <https://doi.org/10.3102/00028312241229027>
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2020). *The Politics of Policy Formulation: Actors, Strategies, and Institutions*. Edward Elgar Publishing.
- Howlett, M., Mukherjee, I., Woo, J. J., OECD, Asian Development Bank, Soja, E. W., Kartiasih, F., Nachrowi, N. D., Hardjanto, N. T., Sartika, D., Sapih, S., Ulfah, S. M., Saputra, A. N., Hardi, R., Siburian, M. E., & Tikly, L. (2023). Smart Education in Remote Areas: Collaborative Strategies to Address Challenges in Majene Regency, Indonesia. *International Journal of Educational Development*, 10(1), 102688. <https://doi.org/10.3389/feduc.2025.1552575>
- Kartiasih, F., Nachrowi, N. D., Hardjanto, N. T., & Sartika, D. (2023). Inequalities of Indonesia's Regional Digital Development and Its Association with Socioeconomic Characteristics: A Spatial and Multivariate Analysis. *Development Studies Research*, 10(1). <https://doi.org/10.1080/21665095.2022.2110556>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (4th ed.). Sage Publications.
- Muchtar, C. O., Purba, A. A., Sitorus, J. S., & others. (2025). Systematic Literature Review: Examining Indonesia's Educational Inequality Factors and Government Equity Policies. *International Journal of Educational Policy and Practice*.
- Nikolai, R., Kriesi, I., & Leemann, R. J. (2022). Regional Disparities in National Education: Origins, Governance, and Consequences. *Education Sciences*, 12(5), 319. <https://doi.org/10.3390/educsci12050319>
- OECD, UNESCO, & World Bank. (2024). *World Development Report 2024: Middle-Income Trap*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, n71. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Rediyasa, I. W., Amir, S., & Flowers, Z. (2025). Bridging the Digital Divide: A Study on the Challenges of E-Learning Implementation in Rural and Remote Schools in Indonesia. *Journal of Social Science Studies*.
- Rodríguez-Pose, A., & Burlina, C. (2023). Institutions and Regional Development: The Role of Governance in Reducing Territorial Inequalities. *Regional Studies*, 57(4), 621–634. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2038630>
- Rodríguez-Pose, A., & Burlina, C. (2023). Institutions and Regional Development: The Role of Governance in Reducing Territorial Inequalities. *Regional Studies*, 57(4), 621–634. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2038630>
- Sapih, S., Ulfah, S. M., Saputra, A. N., & Hardi, R. (2025). Smart Education in Remote Areas: Collaborative Strategies to Address Challenges in Majene

- Regency, Indonesia. *Frontiers in Education*.  
<https://doi.org/10.3389/feduc.2025.1552575>
- Siburian, M. E. (2024). The Impact of Education on Inequality in a Decentralized Indonesia. *Journal of the Asia Pacific Economy*.  
<https://doi.org/10.1080/13547860.2023.2229653>
- Tikly, L. (2023). Education, Social Justice and Sustainable Development: Progress and Challenges. *International Journal of Educational Development*, 96, 102688.  
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2022.102688>
- Tikly, L., Rodríguez-Pose, A., Burlina, C., Siburian, M. E., Sapiah, S., Ulfah, S. M., Saputra, A. N., Hardi, R., Kartiasih, F., Nachrowi, N. D., Hardjanto, N. T., & Sartika, D. (2023). Smart Education in Remote Areas: Collaborative Strategies to Address Challenges in Majene Regency, Indonesia. *International Journal of Educational Development*, 10(1), 102688.  
<https://doi.org/10.3389/feduc.2025.1552575>
- UNESCO. (2023). *Guidance for Generative AI in Education and Research*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.  
<https://unesdoc.unesco.org>
- Widiharjanti, I., Kamnuansilpa, P., & others. (2024). Aligning School Zoning with Educational Equity: Administrative and Leadership Challenges in Indonesia. *Australian and International Journal of Rural Education*, 34(1).

#### **Dokumen Hukum**

- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta:

- Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.