Jurnal Pemerintahan dan Politik
Vol. 11 No. 2 Mei 2026, pp. 578-591
DOI: https://doi.org/10.36982/jpp.v11i2.7131
■ Received : 23/04/2026 ■ Revised : 29/04/2026 ■ Accepted : 30/04/2026

Analysis of Triple Helix-Based Collaborative Governance in the Implementation of the New Student Admission Policy (PPDB) at SD Negeri 20 Palembang

Muslim, Mawaddah, Een Endasari, Rizki Yolanda
STIA Bala Putra Dewa
Palembang, Indonesia

Email correstpondence : kmus071@gmail.com*

Abstract

Purpose: This study aims to analyze the implementation of the New Student Admission Policy (PPDB) at SD Negeri 20 Palembang using a collaborative governance approach based on the Triple Helix model, which emphasizes the interaction between government, academia, and society.

Design/Methodology/Approach: The research employs a qualitative descriptive method with data collected through interviews, observations, and documentation. Informants include the Palembang City Education Office (government), school actors (academic institution), and parents (society).

Findings: The results show that although the PPDB policy has been implemented according to regulations, its effectiveness remains low. The online registration system failed due to limited digital literacy and community access. From a Triple Helix perspective, collaboration among actors exists but remains administrative and has not reached a synergistic and innovative level, leading to suboptimal policy outcomes.

Practical Implication: The government must strengthen its role as both regulator and facilitator through intensive socialization, technical assistance, and digital literacy training. Schools should be optimized as mentoring centers for parents using the online PPDB system. Supporting facilities including internet access must be provided for those experiencing difficulties. The policy should be made more flexible and adaptive to local social conditions to prevent digitalization from widening access gaps.

Originality/Value: This study offers a novel contribution by integrating collaborative governance and the Triple Helix model within the context of local digital education policy implementation. Unlike prior studies focusing on technical or administrative aspects, this research uncovers structural policy failure through institutional asymmetry and pseudo-collaboration among actors. This integrated approach demonstrates that successful digital transformation in education demands not only technological readiness but also social readiness and equal collaborative capacity among all stakeholders.

Disclosure statement: The authors do not have any conflict of interest

Keywords: Collaborative Governance, Triple Helix, PPDB, Education Policy, Policy Implementation

Paper type: Research Paper

Analisis *Collaborative Governance* Berbasis Triple Helix dalam Implementasi Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di SD Negeri 20 Palembang

Abstrak

Tujuan: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di SD Negeri 20 Palembang menggunakan pendekatan tata kelola kolaboratif berbasis model Triple Helix, yang menekankan interaksi antara pemerintah, akademisi, dan masyarakat.

Desain/Metodologi/Pendekatan: Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan data yang dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan meliputi Dinas Pendidikan Kota Palembang (pemerintah), pelaku sekolah (institusi akademik), dan orang tua (masyarakat).

Temuan: Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kebijakan PPDB telah dilaksanakan sesuai peraturan, efektivitasnya masih rendah. Sistem pendaftaran online gagal akibat keterbatasan literasi digital dan akses masyarakat. Dari perspektif Triple Helix, kolaborasi antar aktor masih bersifat administratif dan belum mencapai tingkat sinergis dan inovatif, sehingga menghasilkan capaian kebijakan yang kurang optimal.

Implikasi Praktis: Pemerintah perlu memperkuat perannya sebagai fasilitator melalui sosialisasi intensif, pendampingan teknis, dan pelatihan literasi digital. Sekolah harus dioptimalkan sebagai pusat pendampingan bagi orang tua dalam menggunakan sistem PPDB daring. Fasilitas pendukung seperti akses internet perlu disediakan, dan kebijakan harus dibuat lebih fleksibel serta adaptif terhadap kondisi sosial lokal agar digitalisasi tidak memperlebar kesenjangan akses.

Orisinalitas/Nilai: Penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan mengintegrasikan collaborative governance dan model Triple Helix dalam konteks implementasi kebijakan pendidikan digital di tingkat lokal. Berbeda dengan kajian sebelumnya yang berfokus pada aspek teknis, penelitian ini mengungkap kegagalan struktural kebijakan melalui konsep institutional asymmetry dan pseudo-collaboration. Pendekatan ini menunjukkan bahwa transformasi digital dalam pendidikan membutuhkan kesiapan teknologi sekaligus kesiapan sosial dan kapasitas kolaboratif yang setara antar pemangku kepentingan.

Kata Kunci: Tata Kelola Kolaboratif, Triple Helix, PPDB, Kebijakan Pendidikan, Implementasi Kebijakan

Jenis Artikel: Artikel Penelitian

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan upaya yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk menciptakan lingkungan belajar serta proses pembelajaran yang memungkinkan peserta didik aktif mengembangkan potensi yang dimilikinya.(Febriyanti & Afif Alfiyanto, 2022). Melalui pendidikan, siswa diarahkan agar memiliki kekuatan spiritual keagamaan, kemampuan mengendalikan diri, kepribadian yang baik, kecerdasan, akhlak mulia, serta berbagai keterampilan yang dibutuhkan bagi dirinya sendiri, masyarakat, bangsa, dan negara. Selain itu pendidikan berperan dalam membentuk karakter serta mengembangkan kemampuan individu agar mampu bersaing di era pasar global(Dihe & Wangdra, 2023). Lebih lanjut pemerintah memegang peranan sentral dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan bagi generasi muda Indonesia, khususnya melalui penyediaan sarana dan prasarana yang memadai, seperti gedung sekolah yang layak, serta berbagai sumber daya pendukung lainnya guna menunjang kegiatan akademik (Tata et al., 2025).

Dalam rangka menjamin pemerataan akses pendidikan, pemerintah Indonesia mengimplementasikan kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang dirancang untuk menciptakan sistem yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan. sistem PPDB online sebagai solusi digital.Sistem yang dikembangkan mencakup fitur profil sekolah, agenda, pengumuman, galeri, dan kontak sebagai media informasi, serta fitur pendaftaran, verifikasi data, pengumuman hasil, dan pengelolaan data peserta didik pada sistem PPDB (Rifka Alkhilyatul Ma'rifat, I Made Suraharta, 2024). Seiring dengan perkembangan teknologi, kebijakan terkait Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) ini mengalami transformasi menuju sistem digital melalui mekanisme pendaftaran daring, yang diharapkan mampu meningkatkan efisiensi layanan publik serta meminimalisir praktik kecurangan. Namun demikian, implementasi kebijakan PPDB berbasis digital di lapangan menunjukkan adanya tantangan yang kompleks. Kesenjangan digital (digital divide), rendahnya literasi teknologi masyarakat, serta ketimpangan akses terhadap infrastruktur menjadi faktor yang menghambat efektivitas kebijakan.

Kondisi ini mencerminkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan (*policy design*) dan realitas implementasi (*policy practice*), sehingga tujuan kebijakan belum sepenuhnya tercapai secara optimal. Dalam konteks tersebut, pendekatan *collaborative governance* menjadi relevan untuk dianalisis, karena menekankan pentingnya keterlibatan berbagai aktor dalam proses kebijakan publik. Pendekatan ini tidak hanya berfokus pada peran pemerintah sebagai aktor dominan, tetapi juga mengintegrasikan kontribusi institusi pendidikan dan masyarakat dalam menciptakan tata kelola yang partisipatif dan responsif. Hubungan antar aktor dan akibat dari pola interaksi yang terjadi dalam sistem akan membentuk suatu pola atau konsep (pattern), salah satunya adalah konsep triple helix (I Gusti Agung Ayu Yuliartika Dewi & I Nyoman, 2024). Lebih lanjut, perkembangan teori menunjukkan bahwa model Triple Helix memberikan kerangka analitis yang lebih komprehensif dalam memahami interaksi antar aktor, yakni pemerintah (*government*), akademisi (*academia*), dan masyarakat (*society*), sebagai satu ekosistem kolaboratif yang saling mempengaruhi. Kekuatan model Triple Helix terletak pada kemampuannya

menciptakan "*shared value*", di antara aktor yang memiliki kepentingan berbeda, namun saling melengkapi dalam mendukung eksistensi institusi pendidikan (Jayadi, 2025).

Kasus implementasi PPDB di SD Negeri 20 Palembang menjadi representasi empiris dari permasalahan tersebut. Tidak adanya pendaftar melalui sistem daring pada tahun ajaran 2024–2025 menunjukkan kegagalan fungsional kebijakan digital yang tidak hanya disebabkan oleh faktor teknis, tetapi juga oleh lemahnya integrasi antar aktor dalam proses kolaboratif. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kolaborasi yang terjadi masih bersifat administratif dan belum mencapai tingkat sinergi yang mampu menghasilkan inovasi kebijakan.

Sejumlah faktor diduga menjadi penyebab rendahnya partisipasi masyarakat, antara lain keterbatasan literasi digital, akses internet yang belum merata, kurang efektifnya strategi sosialisasi kebijakan, serta preferensi masyarakat terhadap sekolah lain yang dianggap lebih unggul. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial dan kapasitas aktor yang terlibat.

Berdasarkan fenomena tersebut, terdapat research gap yang signifikan, yaitu masih terbatasnya kajian yang mengintegrasikan perspektif *collaborative governance* dengan pendekatan Triple Helix dalam konteks implementasi kebijakan pendidikan berbasis digital di tingkat lokal. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan PPDB di SD Negeri 20 Palembang melalui pendekatan *collaborative governance* berbasis Triple Helix, guna mengidentifikasi pola interaksi antar aktor, faktor penghambat kolaborasi, serta implikasinya terhadap efektivitas kebijakan. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian kebijakan publik dengan mengintegrasikan dua pendekatan utama, yaitu *collaborative governance* dan Triple Helix. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi strategis bagi pemerintah dan pemangku kepentingan dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan PPDB yang lebih inklusif, adaptif, dan berbasis kolaborasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif analitis untuk mengkaji secara mendalam implementasi kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di SD Negeri 20 Palembang melalui perspektif *collaborative governance* berbasis Triple Helix. Pendekatan ini dipilih karena mampu menangkap dinamika interaksi antar aktor kebijakan secara kontekstual dan komprehensif, khususnya dalam memahami hubungan antara pemerintah, institusi pendidikan, dan masyarakat sebagai satu ekosistem kolaboratif.

Kerangka analisis penelitian mengintegrasikan teori *collaborative governance*(Ansell & Gash, 2008) dengan model Triple Helix(Etzkowitz & Leydesdorff, 2000) yang menekankan sinergi antara tiga aktor utama, yaitu pemerintah (government), akademisi (academia), dan masyarakat (society). Pengertian Triple Helix adalah sebuah konsep kolaborasi kerjasama sinergitas Pemerintah, Akademisi dan masyarakat yang bersinergi dimana Pemerintah sebagai pembuat kebijakan(I Gusti Agung Ayu Yuliartika Dewi & I Nyoman, 2024) Dalam penelitian ini, masing-masing aktor dioperasionalkan sebagai berikut: (1) pemerintah direpresentasikan

oleh Dinas Pendidikan Kota Palembang sebagai pembuat dan pengendali kebijakan; (2) akademisi direpresentasikan oleh pihak sekolah (kepala sekolah, guru, dan panitia PPDB) sebagai pelaksana teknis; dan (3) masyarakat direpresentasikan oleh orang tua siswa sebagai pengguna layanan kebijakan.

Lokasi penelitian ditetapkan di SD Negeri 20 Palembang dan Dinas Pendidikan Kota Palembang dengan pertimbangan adanya permasalahan spesifik dalam implementasi sistem PPDB berbasis daring, terutama terkait rendahnya partisipasi masyarakat dan tidak optimalnya penggunaan sistem digital. Penentuan informan dilakukan melalui teknik purposive sampling dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung dalam proses implementasi kebijakan PPDB. Informan dipilih untuk merepresentasikan masing-masing aktor dalam skema Triple Helix, sehingga memungkinkan analisis yang lebih mendalam terhadap pola interaksi, distribusi peran, serta tingkat kolaborasi antar aktor (Emerson Kirk & Nabatchi Tina, 2015).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga metode utama. Pertama, wawancara mendalam *(in-depth interview*) untuk menggali informasi terkait proses kolaborasi, komunikasi antar aktor, kepemimpinan fasilitatif, serta kendala implementasi kebijakan menurut Hill & Hupe, 2018 dalam(Fullerton, 2025) . Kedua, observasi langsung untuk mengamati proses pelaksanaan PPDB, interaksi antar aktor, serta praktik pelayanan publik di lapangan. Ketiga, dokumentasi yang mencakup analisis terhadap regulasi PPDB, data penerimaan siswa, serta laporan evaluasi kebijakan.

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña yang meliputi tiga tahapan utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.(Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, 2023) Dalam penelitian ini, analisis difokuskan pada tiga dimensi utama Triple Helix, yaitu: (1) peran aktor, (2) pola interaksi dan kolaborasi, serta (3) outcome kebijakan. Selain itu, analisis juga menekankan pada proses *policy learning* yang terjadi selama implementasi kebijakan , Konsep helix didasarkan dalam gagasan bahwa inovasi merupakan hasil interaktif yang melibatkan berbagai jenis aktor. Masing-masing aktor berkontribusi sesuai fungsi kelembagaannya dimasyarakat.(I Gusti Agung Ayu Yuliartika Dewi & I Nyoman, 2024)

Untuk meningkatkan keabsahan data (*trustworthiness*), penelitian ini menerapkan beberapa teknik validasi, yaitu triangulasi sumber, triangulasi metode, dan triangulasi waktu. Triangulasi pada hakikatnya merupakan pendekatan multimetode yang dilakukan peneliti pada saat mengumpulkan dan menganalisis data (Hadi, 2016). Selain itu, dilakukan pula member checking kepada informan untuk memastikan kesesuaian interpretasi data, serta audit trail untuk menjaga transparansi proses penelitian. Dengan demikian, hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan memiliki tingkat kredibilitas yang tinggi.

Metode ini ditulis secara deskriptif dan harus memuat pernyataan mengenai metodologi penelitian, termasuk jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, dan metode analisis. Penulis harus menjelaskan mekanisme yang digunakan untuk menganalisis isu utama. Penjelasan metode ini harus disampaikan dalam satu atau dua paragraf, dan mampu memberikan gambaran yang jelas kepada pembaca mengenai metode yang digunakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berbasis daring di SD Negeri 20 Kota Palembang merepresentasikan lebih dari sekadar proses administratif penerimaan siswa baru. Kebijakan ini pada dasarnya merupakan bentuk transformasi pelayanan publik pendidikan yang mengintegrasikan dimensi digitalisasi, pemerataan akses, transparansi, dan efisiensi birokrasi. Namun demikian, realitas empiris menunjukkan bahwa transformasi tersebut belum menghasilkan efektivitas sebagaimana yang diharapkan. Fenomena nihilnya pendaftar melalui jalur daring pada tahun ajaran 2024–2025, serta hanya terpenuhinya 8 peserta didik dari kuota 28 siswa, menjadi indikator nyata bahwa kebijakan mengalami kegagalan implementatif yang serius.

Dalam perspektif kebijakan publik, kondisi ini menunjukkan terjadinya implementation gap, yaitu kegagalan kebijakan dalam mentransformasikan tujuan normatif menjadi outcome yang efektif di lapangan. Jika ditelaah lebih dalam, kegagalan tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui sudut pandang teknis administratif, melainkan harus dipahami sebagai persoalan tata kelola kolaboratif yang tidak bekerja secara substantif. Raharja dalam D. Arrozaaq (2008) menegaskan dalam paradigma *governance*, ada tiga aktor (*Government, Private Sector, Civil Society*)(Raharja dalam D. Arrozaaq, 2008) bahwa paradigma governance menempatkan pemerintah, institusi pelaksana, dan masyarakat sebagai tiga komponen utama yang harus terhubung melalui relasi interdependen. Artinya, implementasi PPDB daring sesungguhnya menuntut terbentuknya *collaborative governance* yang memungkinkan setiap aktor tidak hanya menjalankan fungsi masing-masing, tetapi juga membangun proses adaptasi, komunikasi, dan penyelesaian masalah secara bersama. Namun, berdasarkan temuan penelitian, pola hubungan yang terbentuk dalam implementasi PPDB di SD Negeri 20 Kota Palembang justru memperlihatkan gejala governance deficit, yaitu lemahnya kapasitas tata kelola dalam membangun sinergi lintas aktor. Kebijakan dijalankan secara formal, tetapi miskin interaksi substantif. Pemerintah menjalankan fungsi instruksional, sekolah menjalankan fungsi administratif, sedangkan masyarakat hanya ditempatkan sebagai objek penerima layanan. Hubungan yang bersifat satu arah ini menyebabkan proses implementasi kehilangan dimensi partisipatif yang seharusnya menjadi inti dari *collaborative governance.*

Mengacu pada kerangka (Ansell & Gash, 2008), keberhasilan kolaborasi ditentukan oleh kondisi awal (*starting conditions*), kepemimpinan fasilitatif, serta proses interaksi yang berkelanjutan. Namun, ketika dikaitkan dengan model (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000) temuan penelitian ini menunjukkan bahwa kolaborasi yang terjadi belum mencapai tahap *synergistic innovation*, melainkan masih berada pada fase koordinasi administratif. Dalam konteks PPDB daring di SD Negeri 20 Kota Palembang, seluruh prasyarat tersebut menunjukkan kelemahan mendasar. *Starting conditions* antaraktor berada dalam posisi yang timpang karena pemerintah memiliki otoritas regulatif dan akses teknologi, sementara masyarakat berada pada posisi lemah akibat keterbatasan literasi digital. Ketimpangan awal ini tidak direspons melalui strategi kepemimpinan fasilitatif yang mampu mengurangi jarak

kapasitas tersebut. Sebaliknya, pemerintah lebih berorientasi pada kepastian prosedural daripada penciptaan kesiapan sosial.

Secara empiris, pelaksanaan PPDB di SD Negeri 20 Palembang memperlihatkan adanya *disjunction* antara *policy design* dan *policy practice*. Meskipun regulasi telah dijalankan secara formal sesuai Permendikbud Nomor 1 Tahun 2021(Peraturan Mentri Pendidikan dan Kebudayaan, 2021), implementasi kebijakan mengalami kegagalan fungsional yang ditandai dengan nihilnya pendaftar melalui sistem daring pada tahun ajaran 2024–2025. Kondisi ini tidak hanya mencerminkan kelemahan teknis, tetapi juga menunjukkan kegagalan dalam membangun *shared understanding* dan *shared capacity* antar aktor. Akibatnya, kebijakan digital yang seharusnya memperluas akses justru menghasilkan *digital exclusion,* yakni tersingkirnya sebagian kelompok masyarakat dari akses layanan akibat ketidakmampuan beradaptasi dengan sistem berbasis teknologi. Dengan demikian, digitalisasi dalam PPDB ini menghadirkan paradoks kebijakan: inovasi diciptakan untuk mempermudah pelayanan, tetapi pada saat yang sama melahirkan hambatan baru bagi kelompok pengguna yang tidak memiliki sumber daya digital yang memadai.

1. *Institutional Asymmetry* dalam Relasi Triple Helix

Kegagalan implementasi PPDB daring semakin jelas ketika dianalisis menggunakan perspektif Triple Helix dari Etzkowitz dan Leydesdorff (2000). Model ini menempatkan pemerintah, institusi pendidikan, dan masyarakat sebagai aktor yang harus saling berinteraksi dalam menghasilkan inovasi kebijakan. Triple Helix tidak sekadar menuntut kehadiran tiga aktor, tetapi menuntut terjadinya interpenetrasi peran, yaitu saling masuk dan saling melengkapi fungsi untuk menciptakan solusi yang adaptif. Dalam implementasi PPDB di SD Negeri 20 Kota Palembang, hubungan tersebut belum terbentuk. Yang terjadi *justru institutional asymmetry*, yakni ketidakseimbangan peran kelembagaan yang menyebabkan satu aktor mendominasi sementara aktor lain menjadi subordinat.

a. Pemerintah: Dominasi Regulatif tanpa *Social Facilitation*

Pemerintah melalui Dinas Pendidikan Kota Palembang memegang kontrol penuh atas desain kebijakan, penyediaan platform digital, dan prosedur operasional PPDB. Secara administratif, pemerintah telah memenuhi tanggung jawab formalnya. Akan tetapi, dominasi tersebut tidak diiringi dengan *social facilitation* berupa edukasi massif, asistensi teknis, maupun pemetaan kesiapan masyarakat pengguna. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memandang keberhasilan kebijakan hanya dari sisi *procedural compliance,* bukan dari *substantive usability*. Pemerintah berasumsi bahwa ketika sistem telah tersedia, masyarakat akan otomatis mampu mengaksesnya. Asumsi inilah yang menjadi akar kegagalan karena mengabaikan fakta bahwa teknologi publik tidak pernah netral; keberhasilannya selalu bergantung pada kemampuan sosial pengguna.

b. Sekolah: Reduksi Fungsi Menjadi *Administrative Agent*

Dalam kerangka Triple Helix, institusi pendidikan seharusnya menjadi knowledge intermediary yang menjembatani kebijakan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat. Sekolah tidak cukup hanya menjadi pelaksana teknis, tetapi harus berperan sebagai *translator policy, educator, dan community mobilizer.* Temuan penelitian memperlihatkan bahwa SD Negeri 20 Kota Palembang belum menjalankan fungsi tersebut secara maksimal. Sekolah hanya beroperasi pada wilayah administratif: menerima berkas, memverifikasi data, dan membantu pendaftaran secara manual ketika masyarakat mengalami kendala. Artinya, sekolah belum mengambil posisi strategis sebagai agen transfer pengetahuan digital. Reduksi peran ini menyebabkan sekolah gagal menjadi medium pemberdayaan masyarakat. Padahal, dalam konteks kebijakan digital, sekolah merupakan aktor yang paling dekat dengan pengguna layanan dan memiliki legitimasi sosial paling tinggi untuk membangun kepercayaan publik.

c. Masyarakat: Passive Recipient dalam Struktur Kebijakan

Masyarakat seharusnya tidak ditempatkan sekadar sebagai penerima kebijakan, melainkan co-producer dalam proses implementasi. Akan tetapi, hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat berada pada posisi pasif akibat rendahnya literasi digital, keterbatasan perangkat, minimnya pemahaman prosedur, serta preferensi terhadap pelayanan tatap muka. Situasi ini memperlihatkan bahwa masyarakat tidak memiliki *collaborative capacity* untuk masuk dalam ekosistem PPDB daring. (Emerson Kirk & Nabatchi Tina, 2015) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat hanya dapat tumbuh apabila terdapat *shared motivation* dan *principled engagement*. Dalam kasus ini, keduanya tidak terbentuk karena masyarakat tidak merasa yakin, tidak merasa siap, dan tidak merasa dilibatkan dalam transisi digital tersebut. Akibatnya, masyarakat bukan hanya tidak aktif, tetapi mengalami alienasi kebijakan, yakni kondisi ketika pengguna merasa kebijakan tidak sesuai dengan kemampuan dan kebutuhannya.

2. Pseudo-Collaboration: Kolaborasi Semu dalam Implementasi PPDB

Secara formal, pemerintah, sekolah, dan masyarakat memang hadir dalam proses PPDB. Namun kehadiran tiga aktor ini tidak otomatis menandakan adanya *collaborative governance* yang efektif. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi yang terbentuk lebih tepat disebut *pseudo-collaboration* atau kolaborasi semu. Kolaborasi semu ditandai oleh:

1. aktor hadir tetapi tidak berinteraksi secara setara,
2. komunikasi berlangsung satu arah,
3. tidak ada mekanisme produksi solusi bersama,
4. tanggung jawab implementasi dibebankan secara parsial.

Dalam PPDB daring, pemerintah memproduksi sistem, sekolah menjalankan instruksi, dan masyarakat diminta menyesuaikan diri tanpa proses dialog yang

memadai. Tidak ada ruang deliberatif yang memungkinkan masyarakat menyampaikan hambatan, tidak ada forum evaluasi adaptif, dan tidak ada desain kebijakan yang lahir dari kebutuhan pengguna. Situasi ini menyebabkan implementasi kebijakan bersifat *bureaucratic imposition*, yaitu kebijakan dipaksakan dari atas tanpa internalisasi sosial di tingkat bawah. Kebijakan memang berjalan secara administratif, tetapi gagal memperoleh legitimasi praktis dari pengguna.

3. Structural Failure dan Rendahnya Kinerja Kebijakan

Kegagalan kolaborasi tersebut berimplikasi langsung terhadap rendahnya kinerja kebijakan. Rendahnya penggunaan sistem online, minimnya jumlah pendaftar, dan kembalinya sekolah pada mekanisme offline menunjukkan bahwa digitalisasi PPDB tidak menghasilkan transformasi, melainkan hanya *formalitas institusional*. Dalam perspektif evaluasi kebijakan, hal ini dapat dikategorikan sebagai *structural failure* karena kegagalan bukan muncul dari insiden teknis sesaat, tetapi berasal dari cacat pada desain relasi antaraktor. Kebijakan dibangun di atas infrastruktur teknologi, tetapi tidak dibangun di atas infrastruktur sosial. Temuan ini sejalan dengan perspektif OECD (2020) (Reyer Van der Vlies et al., 2020) yang menekankan bahwa kebijakan digital hanya efektif jika didukung oleh kesiapan sosial dan kapasitas pengguna. Kasus SD Negeri 20 Kota Palembang menunjukkan ketidakseimbangan yang tajam: kesiapan teknologi dipaksakan lebih cepat dibanding kesiapan masyarakat. Akibatnya, sistem tidak digunakan sebagai medium pelayanan, melainkan hanya menjadi simbol modernisasi birokrasi. Fenomena ini memperlihatkan bahwa transformasi digital tanpa transformasi sosial hanya akan menghasilkan *low adoption policy*, yaitu kebijakan yang secara formal ada tetapi secara praktis tidak digunakan.

4. Faktor Penghambat Struktural

Berdasarkan analisis mendalam, faktor penghambat tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga struktural dan kultural, meliputi:

a. *Digital Divide* → kesenjangan akses dan literasi teknologi
b. Kapasitas Aktor yang Tidak Seimbang → dominasi pemerintah
c. Kegagalan Komunikasi Kebijakan → informasi tidak terserap efektif
d. Preferensi Sosial Masyarakat → persepsi terhadap kualitas sekolah
e. Desain Kebijakan yang Tidak Adaptif → tidak kontekstual dengan kondisi lokal

DISKUSI

Hasil penelitian ini menegaskan bahwa kendala dalam implementasi kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di SD Negeri 20 Palembang tidak semata-mata bersumber dari persoalan teknis, melainkan mencerminkan keterbatasan dalam praktik *collaborative governance* berbasis Triple Helix. Dalam konteks kebijakan publik kontemporer, efektivitas implementasi tidak lagi hanya ditentukan oleh kepatuhan terhadap regulasi, tetapi sangat bergantung pada kualitas interaksi dan integrasi antar aktor yang terlibat. Mengacu pada kerangka (Ansell &

Gash, 2008) keberhasilan *collaborative governance* ditentukan oleh proses kolaboratif yang mencakup dialog intensif, kepercayaan (*trust building*), serta komitmen bersama. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi masyarakat dalam sistem PPDB daring mengindikasikan belum terbentuknya *shared motivation* yang kuat. Kondisi ini sejalan dengan pandangan(Emerson et al., 2012) yang menekankan bahwa motivasi bersama hanya dapat terbangun melalui interaksi yang berkelanjutan dan relasi yang setara antar aktor.

Jika dianalisis lebih lanjut melalui perspektif Triple Helix dari (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000) kelemahan implementasi kebijakan PPDB di Palembang menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah, institusi pendidikan, dan masyarakat belum membentuk suatu ekosistem kolaboratif yang sinergis. Pemerintah cenderung berperan dominan sebagai regulator, sementara institusi pendidikan terbatas pada fungsi administratif, dan masyarakat berada pada posisi pasif akibat keterbatasan kapasitas. Ketidakseimbangan ini menyebabkan interaksi antar aktor bersifat linier dan tidak menghasilkan inovasi kebijakan sebagaimana yang diharapkan dalam model Triple Helix. Lebih lanjut, penelitian ini mengonfirmasi bahwa kebijakan berbasis digital mensyaratkan adanya sinkronisasi antara kesiapan teknologi dan kesiapan sosial. Dalam hal ini, rendahnya literasi digital masyarakat menjadi faktor krusial yang menghambat efektivitas sistem PPDB daring. Perspektif OECD (2020)(Reyer Van der Vlies et al., 2020) menegaskan bahwa transformasi digital dalam sektor publik hanya akan berhasil apabila diikuti oleh peningkatan kapasitas pengguna serta desain kebijakan yang inklusif dan adaptif terhadap kondisi lokal.

Dari sudut pandang analitis, kegagalan implementasi PPDB ini dapat dikategorikan sebagai kegagalan struktural dalam integrasi Triple Helix, bukan sekadar kegagalan teknis operasional. Hal ini ditunjukkan oleh tidak terbangunnya mekanisme *co-production*, lemahnya komunikasi kebijakan, serta tidak adanya strategi pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan. Akibatnya, kebijakan yang dirancang secara digital tidak mampu diinternalisasi oleh masyarakat sebagai pengguna utama layanan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dengan menegaskan bahwa *collaborative governance* berbasis Triple Helix merupakan prasyarat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan digital, khususnya di sektor pendidikan. Tanpa adanya sinergi yang setara dan adaptif antar aktor, kebijakan publik berpotensi mengalami *implementation gap* antara desain dan realitas di lapangan.

Untuk mewujudkan kolaborasi yang efektif, diperlukan tiga prasyarat utama, yaitu:

a. kepercayaan antar aktor (trust building) sebagai fondasi hubungan kolaboratif;
b. komunikasi yang intensif dan inklusif untuk membangun pemahaman bersama; dan
c. penguatan kapasitas masyarakat, khususnya dalam literasi digital, agar mampu berpartisipasi secara aktif dalam sistem kebijakan berbasis teknologi.

Tanpa ketiga elemen tersebut, *collaborative governance* akan tetap berada pada level administratif dan tidak berkembang menjadi kolaborasi substantif yang mampu menghasilkan inovasi kebijakan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berbasis daring di SD Negeri 20 Kota Palembang belum berjalan secara optimal. Meskipun secara administratif kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Permendikbud Nomor 1 Tahun 2021, namun secara substantif pelaksanaannya masih menghadapi berbagai hambatan yang menyebabkan tujuan kebijakan belum tercapai secara efektif. Rendahnya jumlah pendaftar melalui sistem online, minimnya peserta didik yang diterima, serta masih bergantungnya sekolah pada mekanisme pendaftaran offline menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas implementasi di lapangan.

Dalam perspektif *collaborative governance* berbasis Triple Helix, ketidak optimalan tersebut disebabkan oleh belum terbangunnya sinergi yang kuat antara pemerintah, sekolah, dan masyarakat. Pemerintah masih dominan pada fungsi regulatif, sekolah lebih banyak berperan sebagai pelaksana administratif, sedangkan masyarakat belum memiliki kapasitas partisipatif yang memadai akibat rendahnya literasi digital dan keterbatasan akses teknologi. Kondisi ini mengakibatkan kolaborasi antaraktor masih bersifat administratif dan belum berkembang menjadi kolaborasi substantif yang mampu mendorong keberhasilan kebijakan digital. Selain itu, penelitian ini juga menunjukkan bahwa faktor penghambat implementasi tidak hanya bersumber dari aspek teknis, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor struktural seperti kesenjangan literasi digital, lemahnya komunikasi kebijakan, ketimpangan kapasitas antaraktor, rendahnya minat masyarakat, serta desain kebijakan yang belum sepenuhnya adaptif terhadap kondisi sosial lokal. Dengan demikian, keberhasilan implementasi PPDB daring sangat bergantung pada kualitas interaksi antaraktor, kesiapan sosial masyarakat, dan kemampuan pemerintah dalam membangun tata kelola kolaboratif yang lebih inklusif.Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa hal.

a. Pemerintah perlu memperkuat perannya tidak hanya sebagai regulator, tetapi juga sebagai fasilitator melalui sosialisasi yang lebih intensif, pendampingan teknis, dan pelatihan literasi digital kepada masyarakat.
b. Sekolah perlu dioptimalkan sebagai pusat edukasi dan pendampingan bagi orang tua/wali murid dalam penggunaan sistem PPDB daring.
c. Perlu dilakukan evaluasi terhadap desain kebijakan PPDB agar lebih fleksibel dan menyesuaikan dengan kondisi sosial masyarakat setempat, sehingga digitalisasi layanan pendidikan tidak menimbulkan kesenjangan akses.

Adapun untuk pengembangan penelitian selanjutnya, kajian ini masih terbatas pada analisis *collaborative governance* berbasis Triple Helix dalam satu sekolah dasar negeri. Oleh karena itu, peneliti berikutnya dapat memperluas penelitian dengan melakukan studi komparatif pada beberapa sekolah atau wilayah yang

memiliki karakteristik berbeda untuk melihat pola keberhasilan dan kegagalan implementasi PPDB secara lebih menyeluruh. Selain itu, penelitian lanjutan juga dapat diarahkan pada pengukuran tingkat literasi digital masyarakat, efektivitas sosialisasi kebijakan, atau pengembangan model *collaborative governance* digital yang lebih adaptif dalam pelayanan pendidikan. Dengan demikian, hasil penelitian di masa mendatang diharapkan mampu memberikan formulasi kebijakan yang lebih komprehensif bagi peningkatan kualitas layanan PPDB berbasis digital.

IMPLIKASI PRAKTIS & TEORITIS

Penelitian ini menunjukan bahwa pelaksanaan PPDB masih perlu diperbaiki , terutama dalam penggunaan sistem online, sekolah dan pemerintah perlu meningkatkan literasi digital masyarakat melalui sosioalisasi dan pendampingan . selain itu perlu disediakan fasilitas pendukung seperti akses internet dan layanan bantuan bagi orang tua yang memahami kesulitan. Dari sisi kolaborasi , antara pemerintah, sekolah dan masyarakat perlu diperkuat agar tidak hanya bersifat formal, tetapi benar-benar saling mendukung . kebijakan PPDB juga perlu dibuat lebih fleksibel dan menyesuaikan kondisi masyarakat agar dapat bejalan lebih efektif.

Sedangkan secara teoritis penelitian in menunjukan bahwa kolaborasi dalam model triple helix belum tentu efektif jika hanya bersifat administratif, agar berhasil , kolaborasi harus melibatkan peran aktif semua pihak dan didukung kemampuan serta kesiapantermsauk dalam teknologi.

UCAPAN TERIMAKASIH

Terima kasih kepada Dinas Pendidikan Kota Palembang, pihak sekolah SD Negeri 20 Kota Palembang, dan seluruh informan yang telah mendukung penelitian ini.

REFERENCES

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Dihe, L., & Wangdra, Y. (2023). *Sanga, Dkk*. *September*, 84–90.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Emerson Kirk, & Nabatchi Tina. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press. https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/j.ctt19dzcvf

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: From National Systems and "mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, *29*(2), 109–123. https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4

Febriyanti, & Afif Alfiyanto. (2022). Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di Madrasah Aliyah (MA) Paradigma Palembang. *Dirasah*, *5*(1), 26.

Fullerton, A. (2025). Michael HILL & Peter HUPE, Implementing Public Policy (4th ed.). *International Review of Public Policy*, *7*, 274–276. https://doi.org/10.4000/14ge9

Hadi, S. (2016). Pemeriksaan Keabsahan Data Kualitataif pada Skripsi. *Jurnal Ilmu Pendfidikan*, *10*(1), 74–79.

I Gusti Agung Ayu Yuliartika Dewi, & I Nyoman, M. S. (2024). KOLABORASI TRIPLE HELIX DALAM PROGRAM INOVASI DESA (Studi Kasus : Desa Sanur Kaja, Kecamatan Denpasar Selatan, Kota Denpasar). *Kebijakan : Jurnal Ilmu Administrasi*, *15*(02), 253–262. https://doi.org/10.23969/kebijakan.v15i02.13762

Jayadi, A. (2025). Pengembangan Strategi Promosi Program Studi Melalui Pendekatan Kolaboratif Berbasis Model Triple Helix. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, *4*(8), 1007–1016. https://doi.org/10.55681/sentri.v4i8.4375

Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, J. S. (2023). Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook. *Experiencing Citizenship: Concepts and Models for Service-Learning in Political Science*, 109–118.

Peraturan Mentri Pendidikan dan Kebudayaan. (2021). Permendikbud Nomor 1 Tahun 2021. *Permendikbud*, 1–25.

Raharja dalam D. Arrozaaq. (2008). Collaborative governance (studi tentang kolaborasi antar stakeholders dalam pengembangan kawasan minapolitan di kabupaten sidoarjo). *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, *3*, 1–13. http://repository.unair.ac.id/67685/

Reyer Van der Vlies, Vincent-Lancrin, S., & OECD. (2020). Digital strategies in education across OECD countries: Exploring education policies on digital technologies. *OECD Publishing, Paris*, *No 226*, 1–45.

Rifka Alkhilyatul Ma'rifat, I Made Suraharta, I. I. J. (2024). *No Title 済無No Title No Title No Title*. *2*(2), 306–312.

Tata, J., Dan, K., & Publik, K. (2025). *Collaborative Governance Handling of Children Not Attending School in Sudajaya Hilir Village , Baros District , Sukabumi City Collaborative Governance Penanganan Anak Tidak*. *1*(3), 278–307.