



## Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis dalam Peraturan Gubernur Provinsi Banten

Aaf Afiah<sup>1</sup>, Enung Nurhayati<sup>2</sup>, Ananda Argo Putra Wibowo<sup>3\*</sup>, Faturrahman<sup>4</sup>, Wasehudin<sup>5</sup>, Apud<sup>6</sup>

<sup>1</sup>UIN SMH Banten, Banten, Indonesia, [252703222.aafafiah@uinbanten.ac.id](mailto:252703222.aafafiah@uinbanten.ac.id)

<sup>2</sup>UIN SMH Banten, Banten, Indonesia, [252703237.enungnurhayati@uinbanten.ac.id](mailto:252703237.enungnurhayati@uinbanten.ac.id)

<sup>3</sup>UIN SMH Banten, Banten, Indonesia, [252703225.anandaargo@uinbanten.ac.id](mailto:252703225.anandaargo@uinbanten.ac.id)

<sup>4</sup>UIN SMH Banten, Banten, Indonesia, [252703221.faturrahman@uinbanten.ac.id](mailto:252703221.faturrahman@uinbanten.ac.id)

<sup>5</sup>UIN SMH Banten, Banten, Indonesia, [wasehudin@uinbanten.ac.id](mailto:wasehudin@uinbanten.ac.id)

<sup>6</sup>UIN SMH Banten, Banten, Indonesia, [apud@uinbanten.ac.id](mailto:apud@uinbanten.ac.id)

\*Corresponding Author: [252703225.anandaargo@uinbanten.ac.id](mailto:252703225.anandaargo@uinbanten.ac.id)

**Abstract:** This study investigates the implementation of the Free Education Policy in Banten Province, as stipulated in Governor Regulation No. 15/2025, aims to expand equitable access to secondary education and reduce socio-economic disparities. This study employs a descriptive qualitative design, with data collected through literature review, policy document analysis, and interviews with school principals, treasurers, teachers, parents, and students. Data analysis was conducted using Miles and Huberman's interactive model, supported by the implementation frameworks of Grindle, Edwards III, and Van Meter–Van Horn. The findings indicate that the policy contributes to reducing the financial burden of education on households and receives strong socio-political support. However, several challenges persist, including delays in fund disbursement, disparities in administrative capacity among schools, weak inter-agency coordination, and insufficient clarity in technical communication. Although the policy's conceptual design is considered appropriate, its effectiveness remains limited by unmeasurable policy standards, suboptimal communication, and an inefficient bureaucratic structure.

**Keywords:** Education Policy, Free Education, Banten Governor Regulation No.15/2025

**Abstrak:** Penelitian ini menelaah implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis di Provinsi Banten sebagaimana diatur dalam Pergub No. 15/2025 bertujuan memperluas akses pendidikan menengah yang merata dan mengurangi kesenjangan sosial-ekonomi. Penelitian ini menggunakan desain kualitatif deskriptif. Data dihimpun melalui telaah literatur, analisis dokumen kebijakan, serta wawancara dengan kepala sekolah, bendahara, guru, orang tua, dan siswa. Analisis data dilakukan melalui model interaktif Miles dan Huberman dengan dukungan kerangka implementasi Grindle, Edwards III, serta Van Meter–Van Horn. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan ini mampu mengurangi beban biaya pendidikan rumah tangga dan memperoleh dukungan sosial-politik yang kuat. Namun, masih terdapat kendala berupa keterlambatan pencairan dana, ketimpangan kapasitas administrasi sekolah, lemahnya

koordinasi antarlembaga, serta kurangnya kejelasan komunikasi teknis. Implementasi kebijakan ini dinilai sudah sesuai secara konseptual, tetapi efektivitasnya masih terbatas oleh standar kebijakan yang kurang terukur, komunikasi yang tidak optimal, serta struktur birokrasi yang belum efisien.

### **Kata Kunci:** Kebijakan Pendidikan, Pendidikan Gratis, Pergub Banten No.15/2025

---

## **PENDAHULUAN**

Pendidikan menjadi pondasi utama dalam pembangunan manusia dan indikator kemajuan suatu daerah (Baidowi, 2021). Di Provinsi Banten, kondisi pendidikan masih menunjukkan ketimpangan yang cukup nyata akibat perbedaan geografis dan ekonomi (Sihombing, 2023). Wilayah perkotaan seperti Tangerang dan Cilegon memiliki fasilitas pendidikan yang relatif lengkap dan akses yang mudah terhadap sekolah berkualitas, baik negeri maupun swasta. Sebaliknya, daerah pedalaman seperti Lebak dan Pandeglang masih menghadapi berbagai keterbatasan, mulai dari kekurangan ruang kelas, fasilitas sanitasi yang tidak memadai, hingga akses transportasi yang sulit bagi siswa (Karolina et al., 2021).

Meskipun Pemerintah Provinsi Banten telah menerapkan kebijakan Pendidikan Gratis melalui Peraturan Gubernur Nomor 52 Tahun 2020, permasalahan partisipasi dan mutu pendidikan masih menjadi isu yang menonjol. Data tahun 2021 menunjukkan rata-rata lama sekolah penduduk Banten hanya 9,23 tahun, dengan angka partisipasi sebesar 68,94% (Badan Pusat Statistik Provinsi Banten, 2022). Angka putus sekolah pada tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Atas juga masih tinggi, faktor ekonomi menjadi salah satu faktor yang mendorong siswa memilih bekerja untuk membantu keluarga (Shanty et al., 2024). Disisi lain, Penyebaran guru yang belum seimbang disertai dengan pengajaran yang kurang efektif berkontribusi terhadap variabilitas mutu pendidikan (Haekal, 2022).

Pemerintah Provinsi Banten memandang pendidikan sebagai instrumen utama pengentasan kemiskinan. Dalam berbagai kesempatan, Gubernur Banten, Andra Soni menegaskan bahwa “sekolah gratis” adalah upaya strategis pemerintah daerah untuk mencabut akar kemiskinan dengan memastikan bahwa biaya bukan menjadi suatu permasalahan untuk anak dalam menempuh pendidikan. Kebijakan ini juga sejalan dengan permohonan yang diajukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XXII/2024 tentang permohonan bebas pungutan biaya pada jenjang sekolah dasar di lingkungan swasta.

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan sebelumnya, pada tahun 2025 Pemerintah Provinsi Banten menetapkan Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2025 tentang Pedoman Pelaksanaan bagi Murid di Sekolah Menengah dan Sekolah Khusus, yang memperluas kebijakan pendidikan gratis hingga ke sekolah-sekolah swasta. Program ini diberi nama Program Sekolah Gratis (PSG) dan diresmikan oleh Gubernur tepat pada Hari Pendidikan Nasional pada 2 Mei 2025. Tujuan utamanya adalah meningkatkan angka partisipasi sekolah menengah, pemerataan kesempatan belajar bagi keluarga kurang mampu, dan peningkatan standar pelayanan minimal satuan pendidikan di daerah.

Penerapan kebijakan ini menciptakan dinamika baru dalam implementasi pendidikan di Banten. Untuk sekolah negeri, pelaksanaan diatur secara hierarkis melalui birokrasi formal, sementara untuk sekolah swasta dilakukan melalui mekanisme kerja sama dan kontrak yang mengikat secara hukum antara pemerintah dan pihak sekolah. Kondisi ini memunculkan tantangan dalam sinkronisasi regulasi, alokasi anggaran, serta pengawasan agar dana benar-benar sampai ke penerima manfaat.

Dalam konteks kebijakan publik, implementasi menjadi proses esensial yang menentukan keberhasilan sebuah kebijakan (Bangkara et al., 2022). Sebagaimana dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn, implementasi merupakan tahapan dimana sebuah kebijakan

diterjemahkan menjadi tindakan nyata oleh berbagai aktor, baik pemerintah maupun masyarakat. Penelitian ini akan menggunakan model sintesis implementasi kebijakan Grindle yang menekankan pentingnya konteks politik, birokrasi, dan sumber daya untuk membaca kualitas implementasi (Zulhakim et al., 2024), George C. Edwards III memberikan perhatian pada empat variabel kunci, yaitu komunikasi, ketersediaan sumber daya, disposisi implementor, dan desain struktur birokrasi (Ariyaningsih et al., 2023) dan Van Meter dan Van Horn (1975) sementara Van Meter dan Van Horn digunakan untuk memahami berbagai dinamika dan kendala yang terjadi di lapangan (Hartawan & Kosasih, 2023).

Dengan menggunakan ketiga model tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Banten sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2025. Fokus kajian diarahkan pada bagaimana kebijakan ini terlaksana serta peluang dan tantangan pada proses pelaksanaan kebijakan ini.

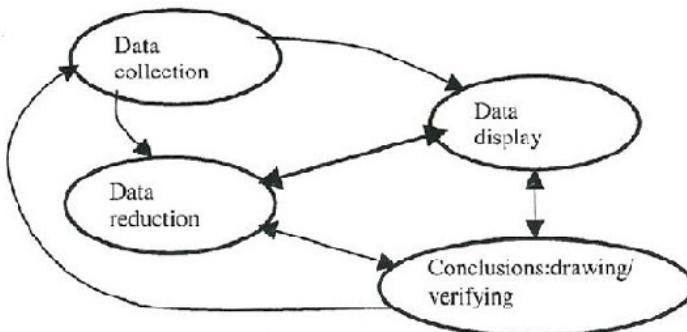
Secara umum, Melalui penelitian ini, diharapkan dapat menjadi kontribusi empiris yang dapat menjadi bahan kajian dalam peningkatan efektifitas implementasi kebijakan pendidikan gratis oleh gubernur Banten.

## METODE

Pendekatan kualitatif deskriptif ini didasarkan pada tujuan penelitian untuk melihat secara mendalam bagaimana kebijakan pendidikan gratis diimplementasikan dalam situasi nyata atau pada kondisi di lapangan. Melalui proses ini, peneliti berusaha menggali makna, proses, dan interaksi sosial yang terjadi di balik pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Banten.

Informan dipilih menggunakan metode purposive sampling, dengan mempertimbangkan mereka yang dianggap paling memahami isu yang menjadi fokus penelitian. Informan tersebut meliputi kepala sekolah, bendahara atau bagian tata usaha sekolah yang mengelola pertembaharaan sekolah, beberapa guru dari berbagai mata pelajaran, perwakilan komite sekolah, dan orang tua siswa. Seluruh informan diwawancara menggunakan pedoman wawancara sederhana.

Data yang didapat melalui wawancara dan dokumentasi dianalisis melalui pendekatan analisis interaktif. Analisis ini meliputi tiga tahapan utama. Pertama, reduksi data, yaitu proses menyeleksi, meringkas, dan memfokuskan data yang relevan dari hasil wawancara, catatan lapangan, serta dokumen penelitian. Kedua, penyajian data, yaitu menampilkan data dalam bentuk naratif agar memudahkan peneliti memahami dan melihat hubungan antarkomponen yang muncul dari temuan lapangan. Ketiga, penarikan kesimpulan dan verifikasi, yaitu proses menarik makna dari data yang telah disajikan, menjawab fokus penelitian, serta memeriksa kembali kebenaran kesimpulan dengan mencari bukti tambahan yang mendukung atau menolak temuan awal (Sugiyono, 2013). Melalui pendekatan dan analisis tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menyajikan gambaran kondisi lapangan terkait pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Banten.



Sumber: Metode Penelitian Kuantitatitif Kualitatif dan R&D (Sugiyono, 2013)

**Gambar 1. Tahap Analisis Data**

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Peraturan Gubernur Banten Nomor 15 Tahun 2025 merupakan kebijakan strategis Pemerintah Provinsi Banten dalam upaya mengurangi dan meminimalkan angka putus sekolah di Banten. Kebijakan ini mulai diimplementasikan pada Tahun Ajaran 2025/2026 dan diperuntukkan bagi peserta didik kelas X pada jenjang SMA, SMK, dan Sekolah Khusus (SKh) Swasta. Tujuan utama kebijakan ini adalah menghapuskan pungutan biaya pendidikan seperti uang pangkal dan SPP, sekaligus menjamin terselenggaranya layanan pendidikan yang inklusif dan berkeadilan.

Meskipun kebijakan ini mendapat sambutan positif dari masyarakat, hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa implementasinya masih menghadapi beberapa kendala administratif, teknis, dan koordinatif. Untuk memahami secara mendalam proses dan konteks implementasi kebijakan tersebut, analisis dalam penelitian ini menggunakan pendekatan sintesis antara model Grindle (1980) dan George C. Edwards III (1980) dan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975). Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih komprehensif dengan menggabungkan aspek isi dan konteks kebijakan (Grindle) serta faktor proses implementasi (Edwards III).

Pendekatan sintesis ini digunakan karena pelaksanaan kebijakan publik tidak hanya dipengaruhi oleh isi regulasi dan kondisi lingkungan, tetapi juga oleh sejauh mana komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi berjalan efektif. Berdasarkan data yang dikumpulkan melalui wawancara di beberapa SMA dan SMK Swasta di Banten sebagai sampel, berikut adalah temuan-temuan kunci:

### Proses Implementasi (Model George C. Edwards III)

#### 1. Komunikasi Kebijakan

Menurut Edwards III, Agar implementasi kebijakan berjalan efektif, komunikasi harus berfungsi dengan baik. Informasi yang diterima pelaksana perlu memiliki kejelasan, keselarasan, serta mudah untuk dipahami (Ariyaningsih et al., 2023).

Berdasarkan hasil wawancara, sosialisasi kebijakan pendidikan gratis telah dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Banten melalui surat edaran dan pertemuan koordinatif. Namun demikian, sebanyak 70% kepala sekolah masih mengeluhkan keterlambatan informasi terkait mekanisme dan jadwal pencairan dana. Kondisi ini berdampak pada keterlambatan penyusunan rencana anggaran dan penggunaan dana operasional sekolah.

Beberapa sekolah bahkan harus mencari dana talangan untuk menutupi kebutuhan bulanan, karena ketidakjelasan waktu penyaluran dana menyebabkan ketidakstabilan kas sekolah. Hal ini menjadi sinyal bahwa proses komunikasi kebijakan saat ini masih belum optimal, terutama dalam aspek kejelasan teknis dan konsistensi informasi antarlevel birokrasi.

## 2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh ketersediaan sumber daya yang memadai, mencakup dukungan finansial, sumber daya manusia, serta sarana pendukung (Ariyaningsih et al., 2023).

Berdasarkan hasil penelitian, dana pendidikan gratis baru disalurkan satu kali pada periode Juli–September 2025, dengan nominal sebesar 60% dikali dua bulan per siswa. Jumlah ini dinilai belum cukup untuk menutupi seluruh kebutuhan operasional sekolah, apalagi dengan ketidakpastian waktu pencairan tahap berikutnya.

Dari aspek sumber daya manusia, sebagian besar bendahara sekolah (sekitar 70%) sudah memahami mekanisme pelaporan penggunaan dana. Namun, terdapat perbedaan kapasitas administratif antar sekolah, terutama di wilayah kabupaten. Beberapa sekolah kecil masih memerlukan pendampingan dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban. Temuan ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan gratis di Banten masih dihadapkan pada persoalan mendasar, yaitu keterbatasan sumber daya dan ketimpangan kapasitas administrasi antarpelaksana.

## 3. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi pelaksana kebijakan menjadi faktor yang berperan signifikan dalam menentukan tingkat efektivitas implementasi (Ariyaningsih et al., 2023). Berdasarkan hasil wawancara, mayoritas kepala sekolah dan bendahara (85%) menyatakan dukungan penuh terhadap kebijakan ini karena dinilai mampu meringankan beban ekonomi masyarakat.

Mereka juga menunjukkan pemahaman yang baik terhadap prosedur penggunaan dana sesuai dengan petunjuk teknis dari Dinas Pendidikan. Meskipun demikian, ketidakpastian waktu pencairan dan kurangnya komunikasi antar instansi membuat sebagian pelaksana bersikap pasif dalam mengambil keputusan keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan pelaksana sudah baik, tetapi masih terhambat oleh faktor struktural dan administratif yang belum stabil di tingkat pemerintah daerah.

## 4. Struktur Birokrasi

Efektivitas kebijakan juga sangat bergantung pada struktur birokrasi yang melaksanakannya. Temuan lapangan menunjukkan bahwa koordinasi antara Dinas Pendidikan Provinsi dengan sekolah masih belum selaras.

Birokrasi pencairan dana yang panjang serta mekanisme verifikasi yang berlapis menyebabkan keterlambatan implementasi di lapangan. Selain itu, sistem pengawasan masih bersifat top-down, berorientasi pada kepatuhan administratif semata tanpa menilai dampak substantif terhadap kualitas layanan pendidikan.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa struktur birokrasi pelaksana kebijakan masih perlu disederhanakan untuk mendorong pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif, terbuka, dan peka terhadap kebutuhan sekolah.

## Isi dan konteks kebijakan (Model Merilee S. Grindle)

Menurut Merilee S. Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada sejauh mana substansi kebijakan dapat dijalankan di lapangan. Proses implementasi dipengaruhi oleh dua dimensi penting, yakni isi kebijakan dan konteks pelaksanaannya. Isi kebijakan meliputi beberapa elemen kunci: (1) pihak-pihak yang terkena dampak; (2) bentuk manfaat yang diberikan; (3) skala perubahan yang ingin diwujudkan; (4) lokasi atau titik utama pengambilan keputusan; (5) aktor atau lembaga yang bertugas menjalankan program, serta; (6) sumber daya yang disiapkan untuk mendukung pelaksanaan. Adapun konteks implementasi mencakup: (1) kekuatan, kepentingan, serta strategi dari orang yang terlibat; (2) karakter lembaga dan struktur pemerintahan yang menaungi kebijakan, dan; (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana terhadap kebijakan tersebut (Prihatin & Wicaksono, 2022).

## 1. Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

**Tabel 1. Analysis Content of Policy (Pergub Banten No. 15 Tahun 2025)**

Aspek	Pergub Banten No. 15 Tahun 2025	Analisis
<i>Interests Affected</i>	Sasaran kebijakan: siswa SMA/SMK swasta dan SLB swasta di seluruh wilayah Banten; sekolah swasta sebagai penerima dana operasional tambahan.	Kebijakan berpihak pada kelompok yang membutuhkan akses pendidikan, menunjukkan karakter <i>pro-poor policy</i> .
<i>Type of Benefit</i>	Manfaat berupa pembebasan biaya pendidikan: SPP, daftar ulang, buku/LKS, serta beberapa komponen biaya sekolah lain.	Manfaat bersifat langsung dan mudah dirasakan ( <i>direct and tangible benefits</i> ), meningkatkan probabilitas keberhasilan implementasi.
<i>Extent of Change Envisioned</i>	Perubahan besar melalui perluasan program sekolah gratis ke seluruh sekolah swasta, menggantikan Pergub sebelumnya.	Tingkat perubahan tinggi sehingga membutuhkan kapasitas birokrasi dan kesiapan teknis yang memadai pada sekolah dan dinas.
<i>Site of Decision-Making</i>	Pengambilan keputusan terpusat pada Pemerintah Provinsi Banten melalui Dinas Pendidikan dan Kebudayaan.	Sentralisasi mempermudah kontrol dan standardisasi, tetapi berpotensi mengurangi fleksibilitas sekolah dalam penyesuaian teknis.
<i>Program Implementers</i>	Pelaksana: dinas pendidikan, sekolah swasta, kepala sekolah, bendahara sekolah, serta tim pelaksana program.	Banyaknya aktor membuat implementasi kompleks; dibutuhkan koordinasi yang kuat dan komunikasi kebijakan yang konsisten.
<i>Resources Committed</i>	Bantuan keuangan dialokasikan per siswa per bulan dengan nominal berbeda berdasarkan jenjang dan wilayah (Rp150.000–Rp300.000).	Alokasi sumber daya cukup jelas; keberhasilan sangat ditentukan oleh kesinambungan anggaran dalam APBD.

Sumber: Data Diolah, 2025

Isi dari Pergub Banten No. 15 Tahun 2025 secara umum telah mencakup tujuan, sasaran, dan mekanisme pelaksanaan pendidikan gratis bagi sekolah swasta. Namun demikian, pada tahap implementasi pertama, kebijakan ini baru diterapkan untuk peserta didik kelas X, sehingga cakupannya masih terbatas.

Selain itu, terdapat pertanyaan dari sebagian orang tua siswa SMK (sekitar 25%) mengenai apakah kebijakan ini juga menanggung biaya tambahan seperti Praktik Kerja Lapangan (PKL) dan Uji Kompetensi (UKOM). Karena hal ini belum dijelaskan secara eksplisit dalam regulasi maupun sosialisasi, kondisi tersebut kemudian menimbulkan beragam persepsi di tengah masyarakat.

Sehingga dalam konteks ini substansi kebijakan masih memerlukan kejelasan lebih rinci, terutama dalam menentukan batas cakupan pembiayaan pendidikan gratis di sekolah swasta.

## 2. Konteks Implementasi (*Context of Implementation*)

**Tabel 2. Analysis Context of Implementation (Pergub Banten No. 15 Tahun 2025)**

Aspek	Pergub Banten No. 15 Tahun 2025	Analisis
<i>Power, Interests, and Strategies of Actors Involved</i>	Aktor dengan kepentingan kuat: Gubernur, Dinas Pendidikan, sekolah swasta, dan masyarakat.	Keseimbangan kekuatan menentukan arah implementasi. Sekolah swasta sangat berkepentingan karena bergantung

		pada dana ini untuk operasional. Strategi pemerintah menentukan efektivitas implementasi.
<b>Institutional and Regime Characteristics</b>	Sistem birokrasi provinsi yang terpusat; mekanisme administrasi sekolah yang beragam; tingkat transparansi berbeda antar sekolah.	Implementasi dipengaruhi oleh variasi kapasitas kelembagaan. Birokrasi yang panjang dapat menghambat kecepatan pencairan dana.
<b>Compliance and Responsiveness of Bureaucracy</b>	Terdapat mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban dana bantuan oleh sekolah.	Tingkat kepatuhan pelaksana menjadi faktor kunci. Birokrasi yang responsif mempercepat penyaluran dana dan menyelesaikan kendala lapangan.

Sumber: Data Diolah, 2025

Dari sisi konteks, kebijakan pendidikan gratis ini memiliki dukungan politik dan sosial yang sangat kuat. Pemerintah Provinsi Banten menunjukkan komitmen nyata dalam menyiapkan anggaran besar untuk sektor pendidikan. Dukungan masyarakat pun sangat tinggi, terbukti dari 95% orang tua siswa yang menyatakan terbantu dengan penghapusan biaya sekolah.

Namun, konteks sosial-ekonomi yang beragam di Provinsi Banten menyebabkan pelaksanaan kebijakan ini berjalan tidak seragam. Sekolah yang memiliki manajemen baik dan SDM yang kuat lebih siap beradaptasi, sedangkan sekolah kecil menghadapi kendala administratif.

### **Analisis Implementasi PERGUB Banten No. 15 tahun 2025 Berdasarkan Model Van Meter dan Van Horn (1975)**

Model tersebut menyatakan bahwa ada enam komponen kunci yang memainkan peran penting dalam menentukan sejauh mana suatu kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif, yaitu: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antarorganisasi; (4) karakteristik agen pelaksana; (5) kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta; (6) disposisi pelaksana (Rizki, 2022). Dalam konteks implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Banten, keenam variabel ini dapat digunakan untuk memahami berbagai dinamika dan kendala yang terjadi di lapangan.

#### **1. Standar dan Sasaran Kebijakan**

Secara konseptual, kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Banten memiliki tujuan makro yang jelas, yakni memperluas akses pendidikan dan meringankan beban ekonomi masyarakat. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan ini masih berfokus pada aspek input, yaitu penyaluran dana pendidikan, tanpa disertai ukuran keberhasilan yang terukur secara kualitatif maupun kuantitatif.

Ketidaaan indikator yang konkret mengenai peningkatan kualitas pendidikan, mutu guru, maupun capaian belajar siswa menunjukkan lemahnya kejelasan sasaran kebijakan. Hal ini mengakibatkan pelaksana di lapangan tidak memiliki panduan yang jelas untuk menilai keberhasilan program. Standar kebijakan yang tidak dirumuskan secara terukur membuat pelaksana menafsirkan kebijakan secara berbeda, yang berdampak pada konsistensi implementasi (Van Meter & Van Horn, 1975).

Selain itu, kebijakan ini hanya menyasar sekolah swasta yang dikelola dalam naungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi, yaitu SMA, SMK, dan Sekolah Khusus (SKh). Sementara itu, madrasah aliyah swasta (MA) yang berada di bawah naungan Kementerian Agama tidak menjadi bagian dari penerima manfaat program ini. Padahal, secara faktual, madrasah merupakan bagian penting dari pendidikan menengah di Provinsi Banten dan

memiliki karakteristik peserta didik yang serupa dengan sekolah umum. Ketidakcakupannya madrasah dalam program ini menunjukkan masih adanya ketimpangan kebijakan antarjenjang pendidikan di tingkat daerah.

## 2. Komunikasi dan Sumber Daya

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan juga dipengaruhi oleh bagaimana komunikasi dibangun dan seberapa memadai sumber daya yang tersedia. Berdasarkan temuan lapangan, komunikasi antara pemerintah provinsi, dinas pendidikan, dan pihak sekolah masih bersifat satu arah (*top-down*). Sosialisasi mengenai teknis penyaluran dana, mekanisme penggunaan, serta perbedaan antara berbagai sumber dana pendidikan seperti Biaya Operasional Sekolah (BOS) dan Program Sekolah Gratis belum sepenuhnya dipahami oleh semua pihak. Akibatnya, muncul kebingungan di tingkat sekolah dan orang tua mengenai cakupan manfaat program ini terutama apakah dana tersebut juga menanggung biaya kegiatan praktik, ujian, atau kebutuhan pembelajaran lainnya.

Dari sisi sumber daya, pemerintah daerah memang telah menyiapkan alokasi dana yang memadai. Namun, masalah muncul pada sumber daya manusia dan waktu. Kapasitas bendahara sekolah yang belum merata menyebabkan pengelolaan keuangan belum berjalan optimal. Keterlambatan pencairan dana juga menunjukkan bahwa sumber daya waktu dan efisiensi birokrasi masih menjadi kendala utama. Implementasi tidak akan berjalan optimal tanpa kapasitas dan dukungan sumber daya yang memadai dari pelaksana di lapangan (Akbar et al., 2025).

## 3. Karakteristik Agen Pelaksana

Kinerja pelaksana di tingkat sekolah menjadi elemen dalam efektifitas implementasi kebijakan. Dalam wawancara, sebagian besar kepala sekolah dan bendahara memahami secara umum mekanisme penggunaan dana, namun mengalami kesulitan dalam perencanaan karena ketidakpastian waktu pencairan. Dalam hal ini, kapasitas individu terutama kemampuan manajerial kepala sekolah dalam menyusun anggaran dan mengelola program berperan besar dalam menentukan efektivitas kebijakan di tingkat sekolah.

Perbedaan hasil implementasi antar sekolah menunjukkan bahwa kebijakan yang sama dapat menghasilkan tingkat keberhasilan yang berbeda, tergantung pada kemampuan dan inisiatif pelaksana. Karakteristik agen pelaksana, termasuk komitmen, pengalaman, dan kompetensi teknis, memiliki pengaruh langsung terhadap kinerja implementasi. Sekolah yang memiliki sistem tata kelola keuangan dan administrasi yang baik cenderung lebih siap mengadaptasi kebijakan, sementara sekolah dengan kapasitas terbatas menghadapi lebih banyak kendala administratif dan teknis (Van Meter & Van Horn, 1975).

## 4. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik

Pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di Banten sangat dipengaruhi oleh realitas sosial-ekonomi masyarakatnya. Kebanyakan penerima bantuan merupakan keluarga ekonomi lemah yang sangat membutuhkan intervensi pemerintah guna memastikan akses pendidikan bagi anak-anak mereka. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan gratis ini mendapatkan respons positif yang luas dan dianggap sebagai bentuk perhatian pemerintah terhadap kebutuhan dasar masyarakat.

Dari sisi sosial, dukungan masyarakat yang tinggi menjadi energi positif dalam menggerakkan program ini. Orang tua siswa menyambut baik penghapusan biaya SPP dan uang pangkal, karena secara langsung mengurangi beban ekonomi rumah tangga. Namun, dalam konteks sosial yang lebih luas, muncul pula harapan dan tuntutan baru, terutama dari masyarakat madrasah swasta yang belum termasuk penerima manfaat program. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik sering kali memunculkan ekspektasi baru di luar cakupan awalnya, sehingga pemerintah perlu melakukan penyesuaian agar tidak menimbulkan kesenjangan sosial antar lembaga pendidikan.

Secara politik, kebijakan pendidikan gratis ini didukung oleh komitmen kuat dari Pemerintah Provinsi Banten. Dukungan politik tersebut menjadi landasan utama kebijakan ini dapat berjalan. Namun, di sisi lain, dinamika politik lokal dapat memengaruhi keberlanjutan program, terutama dalam hal penetapan anggaran dan prioritas pembangunan. Jika orientasi politik bergeser, dikhawatirkan keberlanjutan program ini akan bergantung pada stabilitas kebijakan fiskal dan arah kebijakan kepala daerah berikutnya.

#### 5. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Sikap dan komitmen pelaksana kebijakan di tingkat sekolah sangat menentukan keberhasilan implementasi. Berdasarkan temuan lapangan, sebagian besar kepala sekolah dan bendahara memiliki semangat tinggi dalam melaksanakan kebijakan ini meskipun menghadapi berbagai keterbatasan teknis. Mereka memandang program pendidikan gratis sebagai kebijakan yang bermanfaat bagi masyarakat dan berusaha semaksimal mungkin agar dana yang diterima dapat digunakan sesuai peruntukan.

Namun demikian, kendala administratif dan ketidakpastian waktu pencairan dana membuat sebagian pelaksana mengalami kelelahan birokratis (*bureaucratic fatigue*). Beberapa di antaranya mengeluhkan beban laporan yang tinggi serta kurangnya kejelasan petunjuk teknis dalam pelaksanaan. Sikap pelaksana yang demikian bisa berpengaruh pada kualitas implementasi. Disposisi pelaksana mencakup pemahaman terhadap kebijakan, komitmen terhadap tujuan, serta kesediaan untuk menjalankan kebijakan sesuai arah yang ditetapkan. Semakin positif sikap dan komitmen pelaksana, semakin besar kemungkinan kebijakan dapat berjalan efektif, meskipun terdapat keterbatasan sumber daya (Van Meter & Van Horn, 1975).

### PELUANG DAN TANTANGAN

Peluang:

#### 1. Komitmen politik yang tinggi dari Pemerintah Provinsi.

Komitmen politik ini menjadi pondasi utama terlaksananya kebijakan tersebut. Pemerintah menunjukkan keseriusannya melalui penerbitan regulasi resmi, pengalokasian anggaran daerah yang signifikan, serta koordinasi lintas dinas untuk memastikan kebijakan ini berjalan sesuai dengan tujuan pemerataan akses pendidikan. Komitmen politik ini mencerminkan adanya *political will* yang kuat untuk mengurangi kesenjangan pendidikan antara sekolah negeri dan swasta, serta antara siswa dari latar belakang ekonomi berbeda.

#### 2. Dukungan masyarakat dan respon positif dari orang tua siswa.

Dukungan masyarakat dan respons positif dari orang tua siswa juga menjadi faktor kunci keberhasilan implementasi. Berdasarkan hasil wawancara, mayoritas orang tua merasa sangat terbantu oleh kebijakan ini karena mengurangi beban biaya sekolah, terutama biaya SPP dan uang pangkal. Dukungan sosial ini menciptakan legitimasi publik dan memperkuat keberlanjutan program. Selain itu, penerimaan yang positif dari masyarakat mempercepat proses adaptasi sekolah terhadap kebijakan baru, karena semua pihak memiliki tujuan yang sama untuk meningkatkan angka partisipasi sekolah.

#### 3. Infrastruktur perbankan yang mendukung penyaluran dana non-tunai.

Infrastruktur perbankan yang memadai untuk penyaluran non-tunai turut mendukung efektivitas kebijakan. Dengan sistem penyaluran dana langsung ke rekening sekolah, proses distribusi menjadi lebih aman, transparan, dan akuntabel. Penggunaan sistem perbankan digital juga meminimalisir potensi penyalahgunaan dana serta mempercepat proses administrasi keuangan di tingkat sekolah.

**Tantangan:**

1. Keterlambatan pencairan dana akibat birokrasi yang panjang.

Hal ini menjadi masalah utama yang banyak dikeluhkan oleh sekolah. Proses administrasi yang berlapis dari pengajuan, verifikasi, hingga pencairan menyebabkan dana sering kali terlambat diterima. Kondisi ini memaksa pihak sekolah untuk mencari alternatif pembiayaan sementara, seperti meminjam dana operasional agar kegiatan sekolah tetap berjalan.

2. Lemahnya koordinasi antar level pemerintahan.

Lemahnya koordinasi vertikal dan horizontal antar lembaga juga menjadi hambatan dalam implementasi. Koordinasi antara pemerintah provinsi, dinas pendidikan, dan pihak sekolah belum berjalan optimal, terutama dalam hal penyampaian informasi teknis dan waktu pencairan. Lemahnya koordinasi horizontal antar instansi terkait, seperti antara dinas pendidikan, keuangan, dan perbankan, menyebabkan proses kebijakan tidak terintegrasi dengan baik.

3. Kapasitas SDM keuangan sekolah yang belum merata.

Kapasitas sumber daya manusia (SDM) pengelola keuangan sekolah yang belum merata juga menjadi tantangan tersendiri. Tidak semua sekolah memiliki tenaga administrasi yang memahami dengan baik tata kelola keuangan sesuai prosedur pemerintah. Hal ini menyebabkan terjadinya kesalahan administratif, keterlambatan pelaporan, dan kesulitan dalam menyusun rencana anggaran yang efisien.

4. Pengawasan masih fokus pada administrasi, bukan hasil substantif

Sistem pengawasan yang lebih berorientasi pada kepatuhan administratif daripada hasil substantif membuat evaluasi kebijakan belum menyentuh aspek kualitas pendidikan. Fokus pengawasan yang terlalu menekankan pelaporan dokumen dan bukti administratif sering kali mengabaikan evaluasi terhadap dampak nyata kebijakan terhadap mutu pembelajaran dan kesejahteraan peserta didik.

**KESIMPULAN**

Implementasi Peraturan Gubernur Banten Nomor 15 Tahun 2025 tentang Pedoman Pelaksanaan Sekolah Gratis merupakan langkah strategis Pemerintah Provinsi Banten dalam memperluas akses pendidikan yang berkeadilan bagi masyarakat, khususnya siswa SMA, SMK, dan Sekolah Khusus Swasta. Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan tersebut berhasil memberikan dampak sosial positif melalui penghapusan biaya pendidikan dasar seperti uang pangkal dan SPP, sehingga menarik partisipasi dan persepsi masyarakat terhadap pendidikan menengah.

Namun, efektivitas kebijakan ini masih dipengaruhi oleh sejumlah kendala. Dari aspek komunikasi dan sumber daya, terjadi keterlambatan pencairan dana serta kurangnya sosialisasi teknis kepada pihak sekolah dan masyarakat. Dari sisi struktur birokrasi dan koordinasi, mekanisme administrasi yang panjang serta lemahnya hubungan vertikal dan horizontal antar instansi menjadi faktor penghambat utama. Sementara dari aspek kesiapan pelaksana, kemampuan manajerial dan kapasitas administrasi sekolah sangat menentukan keberhasilan implementasi di lapangan.

Faktor pendukung yang menonjol adalah komitmen politik pemerintah daerah, dukungan masyarakat, dan infrastruktur perbankan yang memadai untuk penyaluran dana non-tunai. Sedangkan faktor penghambat meliputi birokrasi yang lamban, lemahnya koordinasi, keterbatasan SDM, serta sistem pengawasan yang terlalu menekankan aspek administratif dibandingkan substansi mutu pendidikan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan gratis di Banten telah berada di jalur yang tepat dalam memperluas akses pendidikan, tetapi masih memerlukan

penguatan aspek implementatif dan evaluatif agar dapat meningkatkan mutu dan pemerataan pendidikan secara berkelanjutan di Provinsi Banten.

## REFERENSI

- Akbar, A. D., Bestari, P., & Mahpudz, A. (2025). Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Tinjauan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Kebon Jayanti. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 5(2), 1–11.
- Ariyaningsih, B., Subagiyov, A., Suhartono, B., Hadi Rivai, F., & Rajab, R. (2023). Implementation of E-Governance to Encourage Integrated Public Services in Lebak Regency. *KnE Social Sciences*, 159–180. <https://doi.org/10.18502/kss.v8i11.13545>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Banten. (2022). *Indikator Makro Provinsi banten Semester 1 2022*. BPS Provinsi Banten.
- Baidowi, A. (2021). *Implementasi Kebijakan Pendidikan (Studi Analisis Terhadap Tahap Implementasi Kebijakan Charles O. Jones Dengan Faktor Pendukung George E. Edward III)*. Amerta Media.
- Bangkara, B. A., Pattiasina, P. J., Fatmawati, E., Heryani, A., & Damayanto, A. (2022). Relevance of education policy and implementation in Indonesia. *Linguistics and Culture Review*, 6, 216–232. <https://doi.org/10.21744/lingcure.v6nS5.2156>
- Haekal, M. (2022). Tantangan Distribusi Guru di Daerah Terpencil Indonesia:Antara Manajemen, Isu Personal,dan FaktorGeografi. *TA'DIB : Jurnal Pemikiran Pendidikan*, 12, 16–21.
- Hartawan, R. C., & Kosasih, F. (2023). Implementation of the Van Meter and Van Horn Zoning System Policies Model. *International Journal Of Humanities Education and Social Sciences (IJHESS)*, 2(4), 1348–1358. <https://doi.org/10.55227/ijhess.v2i4.373>
- Karolina, V., Buwono, S., Aminuyati, A., Wiyono, H., & Queiroz, C. (2021). Equality and Equity in Indonesian Education: The Consequences of Decentralization. *International Journal Of Community Service*, 1(3), 272–285. <https://doi.org/10.51601/ijcs.v1i3.47>
- Prihatin, P. S., & Wicaksono, A. (2022). Grindle Policy Implementation Theory in Analysis of Forestry Conflict In Pelalawan District, Riau Province. *Jurnal Kajian Pemerintah: Journal of Government, Social and Politics*, 7(2), 31–44. [https://doi.org/10.25299/jkp.2021.vol7\(2\).9493](https://doi.org/10.25299/jkp.2021.vol7(2).9493)
- Rizki, F. D. (2022). Implementasi Kebijakan Sistem Penjaminan Mutu Pada FISIP UIN Bandung. *The World of Public Administration Journal*, 3(2), 84–105. <https://doi.org/10.37950/wpaj.v3i2.1227>
- Shanty, M. V., Mahadtir, M., Awaluddin, A., Natalia, D., Ramadani, R. A., & Aswi, A. (2024). Statistical Modeling and Factors Influencing School Dropout in Indonesia: A Review. *Sainsmat : Jurnal Ilmiah Ilmu Pengetahuan Alam*, 13(1), 68. <https://doi.org/10.35580/sainsmat131608032024>
- Sihombing, R. (2023). Pemerataan Pendidikan: Studi Kasus 34 Provinsi di Indonesia. *PARAHYANGAN ECONOMIC DEVELOPMENT REVIEW*, 1(2), 143–151. <https://doi.org/10.26593/pedr.v1i2.6670>
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Zulhakim, A. A., Suratman, Budiyono, Nursanty, & Susanti, I. (2024). Context Analysis of the Implementation of Village Community Development and Empowerment Programs. *KnE Social Sciences*. <https://doi.org/10.18502/kss.v9i7.15520>