

Dinamika Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis Pada Level Sekolah Menengah Atas Pertama Negeri Di Pulau Bengkalis

¹Muchid, ²Adianto, ³Indry, ⁴Ayu Tri Utami
^{1,2,3,4}Universitas Riau

Korespondensi : muchid@lecturer.unri.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan pendidikan gratis pada tingkat Sekolah Menengah Atas Pertama Negeri di Pulau Bengkalis, Kabupaten Bengkalis, dengan fokus pada faktor pendukung, penghambat, serta konsistensi pelaksanaannya di lapangan. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi langsung, dan telaah dokumen kebijakan. Teknik analisis yang digunakan meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan berlangsung cukup efektif ditandai dengan meningkatnya akses pendidikan dan berkurangnya beban biaya bagi siswa, namun dinamika pelaksanaan masih dipengaruhi oleh ketidaksesuaian alokasi anggaran, keterbatasan sarana pendukung, serta variasi kapasitas manajerial sekolah. Disimpulkan bahwa keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada sinkronisasi regulasi, ketepatan pendanaan, dan penguatan koordinasi antarpemangku kepentingan.

Kata kunci : pendidikan gratis, implementasi kebijakan, Pulau Bengkalis.

Abstract

This study aims to analyze the dynamics of implementing the free education policy at the state junior high school level in Bengkalis Island, Bengkalis Regency, focusing on supporting factors, obstacles, and the consistency of policy execution. Using a descriptive qualitative approach, data were collected through in-depth interviews, direct observation, and document review. The data analysis techniques used included data reduction, data display, and interactive conclusion drawing. The findings indicate that the policy has been relatively effective, as reflected in increased access to education and reduced financial burdens on students, although its implementation is still influenced by budget misalignment, limited supporting facilities, and variations in school managerial capacity. The study concludes that policy success depends on regulatory synchronization, accurate funding, and strengthened stakeholder coordination.

Keyword: free education, policy implementation, Bengkalis Island

1. PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia telah menerbitkan berbagai regulasi yang menegaskan komitmen negara dalam menjamin akses pendidikan yang merata dan terjangkau bagi seluruh warga negara. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan tanpa diskriminasi, sementara pemerintah berkewajiban menyelenggarakan layanan pendidikan yang dapat diakses oleh semua kalangan. Komitmen tersebut diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 jo. PP 66 Tahun 2010 tentang Pendanaan Pendidikan, yang mengamanatkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menanggung biaya operasional satuan pendidikan.

Meskipun regulasi telah memberikan landasan hukum yang jelas, implementasi kebijakan pendidikan gratis pada praktiknya tidak selalu berjalan sesuai harapan. Perbedaan karakteristik sekolah, kapasitas pengelolaan anggaran, dan kondisi lingkungan sosial menyebabkan dinamika implementasi yang

beragam. Hal ini sejalan dengan perspektif Mazmanian dan Sabatier (2018) yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan tujuan kebijakan, dukungan sumber daya, dan kondisi sosial politik di tingkat pelaksana. Sementara itu, Weimer dan Vining (2021) menjelaskan bahwa kebijakan yang tidak disertai petunjuk teknis yang komprehensif akan menghasilkan interpretasi dan praktik implementasi yang berbeda antara satu institusi dan lainnya. Kondisi ini turut ditemukan pada sekolah-sekolah di Pulau Bengkalis, yang menunjukkan variasi dalam menerjemahkan aturan tentang penghapusan pungutan dan tata kelola dana pendidikan.

Dalam konteks kebijakan pendidikan gratis, salah satu tantangan utama adalah pengelolaan anggaran. Sejak dihapusnya Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA), sekolah di Pulau Bengkalis menjadi sepenuhnya bergantung pada dana BOS pusat. Ketergantungan pada satu sumber pendanaan ini tidak hanya membatasi ruang inovasi sekolah, tetapi juga meningkatkan kerentanan operasional seperti yang ditegaskan dalam laporan World Bank (2020). Kesulitan menyediakan program pengembangan diri, kegiatan ekstrakurikuler, serta pemeliharaan sarana menjadi isu yang sering muncul setelah kebijakan pendidikan gratis diberlakukan tanpa dukungan anggaran daerah yang memadai.

Selain persoalan pendanaan, dinamika implementasi kebijakan pendidikan gratis juga terlihat dari perubahan perilaku dan budaya organisasi sekolah. Pada beberapa sekolah, kebijakan ini justru menurunkan peran serta orang tua dalam kegiatan pendidikan. Fenomena ini sejalan dengan penelitian Yamada (2020), yang menunjukkan bahwa ketika negara dipersepsikan sebagai pihak yang sepenuhnya bertanggung jawab atas biaya pendidikan, maka keterlibatan orang tua cenderung menurun. Keluarga tidak lagi merasa memiliki kewajiban moral yang kuat untuk berpartisipasi dalam kegiatan komite atau mendukung program sekolah non-akademik. Kondisi tersebut berdampak pada menurunnya gotong royong, lemahnya kerja sama sekolah-orang tua, dan berkurangnya komunikasi dalam pengambilan keputusan.

Di sisi lain, kebijakan pendidikan gratis juga berdampak pada perubahan perilaku siswa. Beberapa sekolah melaporkan bahwa siswa menjadi kurang memiliki rasa tanggung jawab terhadap fasilitas sekolah karena menganggap seluruh layanan telah disediakan pemerintah. Temuan ini selaras dengan analisis Tan (2022), yang berpendapat bahwa pendidikan gratis tanpa program penguatan karakter dapat menurunkan social responsibility siswa dan keluarga. Ketidadaan kontribusi finansial, meskipun secara prinsip merupakan upaya pemerataan akses, pada beberapa kasus turut menimbulkan penurunan sense of ownership terhadap fasilitas dan program sekolah.

Fenomena lain yang muncul adalah ketimpangan kelembagaan antara sekolah negeri dan swasta. Sekolah swasta masih memiliki fleksibilitas untuk meminta dukungan sukarela dari orang tua guna meningkatkan kualitas layanan pendidikan. Sebaliknya, sekolah negeri harus berhati-hati dalam mengelola hubungan keuangan dengan masyarakat karena berpotensi dianggap sebagai pungutan. Hal ini menciptakan gap kualitas layanan antara sekolah negeri dan swasta, sebagaimana ditegaskan Bray (2021), bahwa kebijakan pendidikan gratis sering kali memperbesar ketimpangan ketika fleksibilitas regulasi berbeda antar lembaga pendidikan.

Namun demikian, di balik tantangan tersebut, implementasi kebijakan pendidikan gratis juga menghasilkan dampak positif. Beberapa sekolah melaporkan meningkatnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan. Karena dana BOS menjadi satu-satunya sumber anggaran, sekolah terdorong untuk melakukan pencatatan yang lebih teliti, menyusun Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) secara realistis, serta memperkuat mekanisme pelaporan untuk menghindari temuan administrasi. Rosser dan Fahlevi (2021) menunjukkan bahwa sekolah-sekolah yang bergantung pada dana pemerintah cenderung memperkuat tata kelola internalnya sebagai bentuk adaptasi kelembagaan. Peningkatan akuntabilitas ini tidak hanya berdampak pada efisiensi penggunaan dana, tetapi juga meningkatkan kepercayaan orang tua terhadap sekolah.

Fenomena-fenomena tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan gratis pada SMP Negeri di Pulau Bengkalis berjalan dalam dinamika kompleks yang dipengaruhi oleh regulasi,

kapasitas sekolah, partisipasi masyarakat, serta kondisi sosial ekonomi lokal. Kebijakan yang pada dasarnya bertujuan menjamin akses pendidikan justru memunculkan berbagai konsekuensi administratif, finansial, dan sosial yang perlu dikaji lebih dalam. Oleh karena itu, diperlukan penelitian mengenai dinamika implementasi kebijakan pendidikan gratis pada tingkat sekolah, untuk memahami bagaimana kebijakan ini dijalankan, tantangan yang dihadapi, serta dampaknya terhadap tata kelola dan kualitas pendidikan di Pulau Bengkalis.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk memahami secara mendalam dinamika implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri pada wilayah Pulau Bengkalis. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi langsung pada empat SMP Negeri sebagai lokasi penelitian untuk melihat praktik lapangan dan proses implementasi kebijakan secara nyata. Selain itu, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan berbagai informan kunci, yaitu kepala sekolah, guru, ketua komite sekolah, serta Kepala Seksi Pendidikan di Dinas Pendidikan Kabupaten Bengkalis, guna memperoleh perspektif yang lebih komprehensif terkait pelaksanaan kebijakan di tingkat sekolah maupun pemerintah daerah. Dokumentasi seperti data jumlah siswa, rombongan belajar (rombel), jumlah dan kualifikasi guru, laporan penggunaan dana BOS, serta dokumen-dokumen kebijakan dianalisis untuk memperkuat temuan empiris.

Analisis data dilakukan mengikuti model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan untuk memilih, memfokuskan, dan menyederhanakan informasi penting dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penyajian data disusun dalam bentuk matriks, tabel, dan uraian naratif untuk melihat pola dan hubungan antar kategori. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan secara berulang sambil memverifikasi temuan selama proses penelitian. Untuk memastikan validitas dan kredibilitas data, peneliti menerapkan triangulasi sumber dan triangulasi metode, yaitu membandingkan informasi antar informan, serta mencocokkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen. Pendekatan ini memastikan bahwa temuan penelitian memiliki tingkat keabsahan yang kuat dan dapat menggambarkan kondisi implementasi kebijakan secara akurat.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kondisi Eksisting Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri Pulau Bengkalis terutama bersifat administratif, yaitu memastikan tidak adanya pungutan wajib kepada siswa. Kebijakan ini disampaikan kepada sekolah terutama saat PPDB melalui instruksi dinas, namun belum tersedia petunjuk teknis operasional yang lebih lengkap. Hal ini menyebabkan sekolah harus menafsirkan kebijakan secara mandiri. Lipsky (2019) menjelaskan bahwa pelaksana kebijakan sering kali bekerja dalam kondisi keterbatasan pedoman sehingga mereka mengandalkan diskresi berdasarkan situasi lokal.

Penghapusan BOSDA membuat sekolah sepenuhnya bergantung pada dana BOS pusat untuk membiayai operasional pendidikan termasuk penyediaan buku dan alat belajar. UNESCO (2021) menyatakan bahwa pendidikan gratis tanpa dukungan pendanaan tambahan dapat meningkatkan beban operasional sekolah. Temuan lapangan menunjukkan adanya ketidakseimbangan rasio guru–siswa, di mana beberapa sekolah kekurangan guru mata pelajaran tertentu. OECD (2023) mencatat bahwa rasio guru–siswa yang tidak ideal berdampak langsung pada efektivitas pembelajaran.

Meskipun di sisi pendanaan hilangnya BOSDA menghambat keberlanjutan kegiatan pengembangan diri siswa dan membuat sekolah semakin bergantung pada BOS pusat, implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri di Pulau Bengkalis tetap menunjukkan sejumlah dampak positif yang berarti bagi akses dan keberlanjutan pendidikan. Ketergantungan pada satu sumber pendanaan menyebabkan ruang gerak sekolah menjadi terbatas, namun penghapusan pungutan wajib justru memberikan manfaat besar bagi keluarga berpenghasilan rendah. Orang tua merasa lebih ringan dalam menyekolahkan anak mereka di jenjang SMP tanpa beban biaya tambahan, sehingga partisipasi sekolah meningkat dalam dua tahun terakhir. Tren ini memperkuat bahwa kebijakan pendidikan gratis berhasil memperluas akses bagi kelompok rentan. Selain itu, beberapa sekolah melaporkan penurunan angka ketidakhadiran siswa karena kendala biaya sudah tidak lagi menjadi faktor penghambat, sehingga iklim pembelajaran menjadi lebih stabil.

Di samping peningkatan akses, kebijakan ini juga mendorong akuntabilitas yang lebih baik dalam pengelolaan anggaran. Ketergantungan pada BOS pusat menuntut sekolah untuk merencanakan penggunaan dana secara lebih sistematis dan terdokumentasi melalui penyusunan RKAS yang lebih tertib dan partisipatif. Dalam praktiknya, banyak sekolah mulai memperbaiki tata kelola administrasi, memperkuat transparansi, serta melibatkan guru dalam menentukan prioritas penganggaran. Hal ini sejalan dengan arah kebijakan pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas satuan pendidikan dan menunjukkan bahwa pendidikan gratis tidak hanya berdampak pada siswa, tetapi juga pada perbaikan proses manajerial di sekolah.

Selain itu, meskipun kegiatan pengembangan diri siswa harus disesuaikan karena keterbatasan dana, beberapa sekolah justru mampu berinovasi dengan memanfaatkan potensi lokal. Sekolah mengembangkan kegiatan ekstrakurikuler berbasis komunitas, seperti gotong royong sekolah, seni budaya daerah, kegiatan keagamaan, dan program karakter berbasis lingkungan. Inovasi ini menunjukkan bahwa sekolah dapat mengisi kekosongan pendanaan melalui kreativitas dan kolaborasi, memanfaatkan ruang diskresi pelaksana kebijakan sebagaimana dijelaskan Lipsky (2019). Adaptasi kreatif tersebut membuktikan bahwa kebijakan pendidikan gratis juga membuka peluang pengembangan program yang lebih relevan dengan konteks sosial budaya setempat.

Implementasi kebijakan pendidikan gratis juga membawa dampak sosial yang positif. Orang tua cenderung lebih percaya kepada sekolah karena beban biaya berkurang dan pengelolaan anggaran menjadi lebih terbuka. Meskipun partisipasi fisik dalam kegiatan seperti gotong royong menurun, dukungan moral dan koordinasi antara pihak sekolah, komite, dan orang tua tetap relatif baik. Hubungan emosional dan kepercayaan masyarakat terhadap sekolah meningkat, terutama pada sekolah yang komunikatif dalam memaparkan penggunaan dana dan capaian program.

Dengan demikian, meskipun kebijakan pendidikan gratis di Pulau Bengkalis masih menghadapi tantangan seperti keterbatasan pendanaan akibat hilangnya BOSDA, ketimpangan rasio guru, serta ketiadaan petunjuk teknis yang komprehensif, kebijakan ini tetap memberikan dampak positif yang nyata. Peningkatan akses pendidikan, stabilitas kehadiran siswa, perbaikan tata kelola sekolah, serta penguatan hubungan sosial antara sekolah dan masyarakat menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ini tidak hanya menghadirkan persoalan, tetapi juga membuka peluang transformasi positif di tingkat satuan pendidikan.

2. Dinamika Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis

Implementasi kebijakan pendidikan gratis pada tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri di Pulau Bengkalis menunjukkan dinamika yang kompleks dan berlapis. Kompleksitas ini terutama muncul karena perbedaan kapasitas, kondisi geografis, serta variasi dukungan sosial dan institusional antar sekolah. Meskipun kebijakan pendidikan gratis secara normatif bertujuan menghapus hambatan biaya dan memastikan pemerataan akses pendidikan, kenyataan implementatif di lapangan memperlihatkan bahwa

keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh ada-tidaknya pungutan sekolah, tetapi juga ditentukan oleh keselarasan antara peraturan, sumber daya pendukung, kapasitas kelembagaan sekolah, dan perilaku para aktor yang terlibat dalam proses pelaksanaan. Dalam konteks Pulau Bengkalis, wilayah kepulauan dengan variasi kondisi sosial ekonomi yang tinggi, kebijakan tersebut menimbulkan respons yang beragam, baik dari pihak sekolah, siswa, maupun orang tua.

Salah satu temuan utama penelitian ini adalah adanya variasi signifikan antar sekolah dalam menerapkan kebijakan pendidikan gratis. Ada sekolah yang secara penuh menghapus semua bentuk pungutan, baik pungutan wajib maupun pungutan terkait kegiatan ekstrakurikuler. Namun, terdapat pula sekolah yang masih membuka ruang bagi sumbangan sukarela pada kegiatan tertentu seperti lomba, kegiatan keagamaan, peringatan hari besar nasional, atau kebutuhan insidental lainnya. Variasi ini menunjukkan bahwa kebijakan

yang secara normatif seragam tidak serta-merta menghasilkan praktik yang homogen di tingkat implementasi. Hal ini sejalan dengan pandangan Weimer dan Vining (2021) yang menegaskan bahwa kebijakan yang tidak disertai petunjuk teknis rinci akan sangat rentan diinterpretasikan secara berbeda oleh para pelaksana. Dalam konteks tersebut, aktor-aktor pelaksana (kepala sekolah, guru, dan komite) menggunakan diskresi atau kebijakan interpretatif untuk mengantisipasi keterbatasan sumber daya yang mereka hadapi. Diskresi ini kemudian menciptakan perbedaan implementasi yang cukup mencolok antar sekolah, meskipun semua berada di bawah regulasi yang sama.

Diskresi dalam kebijakan publik merupakan konsep kunci dalam teori *street-level bureaucracy* (Lipsky), yang juga ditegaskan oleh penelitian-penelitian terbaru seperti Rossi (2025), bahwa pelaksana kebijakan di level paling depan adalah aktor yang secara aktif "membentuk" kebijakan agar sesuai dengan konteks dan keterbatasan lapangan. Dalam hal ini, sekolah yang memiliki kapasitas manajerial lebih baik, dukungan masyarakat yang kuat, dan struktur organisasi yang rapi cenderung mampu mengimplementasikan kebijakan pendidikan gratis secara lebih konsisten. Sebaliknya, sekolah dengan kapasitas terbatas atau berada di lingkungan sosial ekonomi rendah lebih sulit menjalankan kebijakan tanpa adanya fleksibilitas tertentu dalam bentuk sumbangan sukarela yang sifatnya mendukung operasional kegiatan.

Selanjutnya, dinamika pendanaan menjadi isu krusial dalam implementasi kebijakan pendidikan gratis di Pulau Bengkalis. Salah satu tantangan yang banyak ditemukan adalah hilangnya atau berkurangnya bantuan BOSDA (Bantuan Operasional Sekolah Daerah) yang sebelumnya menjadi instrumen penting dalam mendukung kegiatan sekolah di wilayah kepulauan. Dengan berkurangnya BOSDA, sekolah menjadi sangat bergantung pada dana BOS pusat. Ketergantungan ini menimbulkan dampak yang signifikan terhadap keberlanjutan kegiatan pengembangan diri siswa, seperti kegiatan ekstrakurikuler, pelatihan siswa, pembelian sarana pendukung, dan kegiatan kompetisi yang membutuhkan biaya operasional tambahan.

World Bank (2020; 2024) secara tegas menyebut bahwa ketergantungan pada satu sumber pendanaan terutama hanya pada alokasi pusat, meningkatkan kerentanan operasional sekolah, terutama di daerah yang memiliki kebutuhan logistik tinggi atau beban geografis seperti daerah kepulauan. Dalam banyak kasus, dana BOS pusat bersifat standar dan tidak memperhitungkan biaya tambahan seperti transportasi, distribusi bahan ajar, atau kebutuhan fasilitas pendukung yang umumnya lebih mahal di daerah terpencil. Dengan tidak adanya BOSDA yang fleksibel, sekolah di Pulau Bengkalis menghadapi kesulitan untuk menjaga kualitas layanan pendidikan dan memfasilitasi program yang membutuhkan mobilisasi sumber daya tambahan.

Dampak dari perubahan struktur pendanaan ini juga terlihat dari penurunan kualitas dan kuantitas kegiatan pengembangan siswa. Beberapa sekolah terpaksa mengurangi kegiatan ekstrakurikuler atau hanya melaksanakan kegiatan-kegiatan yang tidak membutuhkan biaya besar. Padahal, kegiatan pengembangan diri siswa memiliki peran penting dalam meningkatkan keterampilan sosial, kreativitas, dan kesiapan

karakter siswa. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan gratis memang berhasil mengurangi beban biaya bagi orang tua, namun juga membawa konsekuensi pada berkurangnya ruang inovasi dan kreativitas di sekolah.

Dari sisi perilaku siswa, penelitian ini menemukan adanya pola perubahan persepsi yang cukup signifikan. Sebagian siswa menganggap bahwa seluruh fasilitas sekolah merupakan tanggung jawab pemerintah, sehingga mereka tidak memiliki dorongan untuk menjaga sarana dan prasarana secara optimal. Fenomena ini sejalan dengan temuan Tan (2022) yang menyatakan bahwa kebijakan pendidikan gratis, apabila tidak diimbangi dengan penguatan peran keluarga dan pendidikan karakter, dapat menghasilkan penurunan rasa memiliki (*sense of ownership*) pada diri siswa. Temuan ini penting untuk menjadi pertimbangan karena pendidikan tidak hanya soal gratis atau tidak gratis, tetapi tentang pembentukan karakter dan budaya bertanggung jawab pada lingkungan pendidikan.

Selain itu, penelitian ini juga menemukan menurunnya tingkat partisipasi orang tua dalam kegiatan sekolah. Orang tua semakin jarang menghadiri rapat sekolah, gotong royong, atau terlibat dalam kegiatan komite. Faktor utamanya adalah persepsi bahwa pendidikan telah menjadi sepenuhnya tanggung jawab negara. Yamada (2020) menjelaskan bahwa dalam sistem pendidikan yang menghapus pungutan, keterlibatan orang tua dapat menurun apabila tidak ada mekanisme yang secara aktif melibatkan mereka. Keterlibatan orang tua bukan hanya terkait pembiayaan, tetapi juga dukungan moral, sosial, dan budaya terhadap proses pendidikan anak. Ketika hubungan sekolah-orang tua menjadi renggang, maka efektivitas pendidikan yang berbasis komunitas juga melemah.

Aspek berikutnya yang cukup mencolok adalah ketimpangan antara sekolah negeri dan sekolah swasta. Sekolah swasta, karena tidak dibatasi oleh regulasi pungutan seperti sekolah negeri, dapat meminta dukungan tambahan dari orang tua secara lebih fleksibel. Akibatnya, beberapa sekolah swasta mampu menyediakan fasilitas yang lebih lengkap, kegiatan pengembangan yang lebih variatif, dan layanan pendidikan yang relatif lebih unggul. Sementara itu, sekolah negeri harus berhati-hati agar tidak terjebak dalam isu pungutan liar. Bray (2021) menegaskan bahwa perbedaan fleksibilitas kelembagaan antara sekolah negeri dan swasta dapat menghasilkan ketimpangan kualitas pendidikan meskipun berada dalam satu sistem regulasi yang sama.

Selain itu, penerapan kebijakan ini juga menunjukkan adanya tantangan manajerial di tingkat sekolah. Sebagian sekolah menghadapi kendala dalam penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) karena pergeseran sumber pendanaan yang tidak terduga. Ketiadaan BOSDA membuat sekolah harus menyesuaikan prioritas anggaran, mengurangi beberapa kegiatan yang dianggap tidak prioritas, dan memperketat belanja sekolah. Dalam konteks teori Mazmanian & Sabatier (2021), kelemahan dalam aspek *resources* dan *nonstatutory variables* berdampak langsung pada keberhasilan implementasi kebijakan. Keterbatasan dana, lemahnya dukungan sosial, dan ketidaksesuaian struktur pelaksana menjadi bagian dari faktor-faktor yang menurunkan kualitas implementasi.

Meski demikian, temuan penelitian ini juga menunjukkan sejumlah dampak positif dari implementasi kebijakan pendidikan gratis. Pertama, akses siswa terhadap pendidikan menjadi lebih merata. Keluarga berpenghasilan rendah yang sebelumnya terbebani oleh biaya sekolah kini dapat dengan lebih yakin menyekolahkan anak-anak mereka. Kedua, beberapa sekolah menunjukkan kreativitas dalam memanfaatkan sumber daya lokal, seperti menjalin kemitraan dengan komunitas, lembaga desa, dan lembaga swadaya masyarakat untuk mendukung kegiatan sekolah.

Kreativitas seperti ini sejalan dengan teori inovasi kebijakan lokal, di mana keterbatasan menjadi pemicu munculnya strategi adaptif (Howlett, 2021). Ketiga, adanya pendidikan gratis juga meningkatkan motivasi siswa untuk bersekolah, terutama di daerah pesisir yang sebelumnya menghadapi hambatan biaya dan jarak.

Temuan positif lainnya dalam implementasi kebijakan pendidikan gratis di Pulau Bengkalis adalah meningkatnya kesadaran sejumlah sekolah untuk memperkuat akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana. Ketika dana BOS pusat menjadi satu-satunya sumber pendanaan, sekolah terdorong

untuk menyusun laporan penggunaan anggaran secara lebih teliti, sistematis, dan mematuhi standar akuntabilitas yang ditetapkan pemerintah. Perubahan perilaku birokrasi sekolah ini menggambarkan apa yang dijelaskan oleh Hood (2020) melalui konsep *New Public Management* (NPM), yaitu dorongan organisasi publik untuk meningkatkan pelaporan, efisiensi, dan transparansi ketika sumber daya menjadi terbatas dan tekanan regulasi meningkat.

Kondisi tersebut juga menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan gratis tidak hanya berdampak pada perluasan akses pendidikan, tetapi juga berpengaruh signifikan terhadap penguatan tata kelola internal sekolah. Pada beberapa SMP Negeri di Pulau Bengkalis, kepala sekolah dan bendahara BOS melaporkan bahwa mereka kini melakukan pencatatan belanja secara lebih rinci, menyusun RKAS berbasis kebutuhan prioritas, serta memperketat verifikasi administrasi sebelum melakukan realisasi anggaran.

Selain itu, konsultasi rutin dengan dinas pendidikan dilakukan untuk memastikan kesesuaian penggunaan dana dengan regulasi BOS terbaru, khususnya Permendikbud No. 2 Tahun 2022 yang mengatur fleksibilitas sekaligus akuntabilitas pengelolaan dana BOS berbasis kinerja sekolah. Penguatan tata kelola ini

menunjukkan bahwa tekanan kebijakan dalam bentuk penghapusan BOSDA dan ketergantungan penuh pada dana BOS pusat mendorong sekolah untuk meningkatkan kualitas manajemen internal mereka. Temuan ini konsisten dengan penelitian Rosser & Fahlevi (2021) yang menunjukkan bahwa sekolah yang memiliki tingkat ketergantungan tinggi pada dana BOS cenderung mengembangkan sistem pengawasan internal yang lebih kuat demi menjaga integritas publik dan meminimalkan risiko kesalahan administrasi.

Dari sudut pandang teori implementasi kebijakan, fenomena ini mencerminkan apa yang disebut oleh Mazmanian dan Sabatier (2020) sebagai *policy learning*, proses ketika pelaksana kebijakan meningkatkan kapasitas institusional sebagai respons terhadap tekanan eksternal dan kebutuhan adaptasi kebijakan. Dalam konteks Bengkalis, tekanan berupa terbatasnya pendanaan mendorong sekolah untuk lebih selektif, lebih transparan, dan lebih strategis dalam merencanakan prioritas pembelanjaan, sehingga menciptakan pola pengelolaan anggaran yang lebih akuntabel dibandingkan sebelum kebijakan pendidikan gratis diperkuat melalui penghapusan BOSDA. Selain itu, perkembangan positif ini menunjukkan bahwa meskipun implementasi kebijakan pendidikan gratis menghadapi sejumlah tantangan, kebijakan tersebut secara tidak langsung menjadi katalis bagi perbaikan tata kelola sekolah, terutama dalam aspek administratif, pelaporan, dan manajemen keuangan. Dengan demikian, kebijakan pendidikan gratis memberikan manfaat ganda: tidak hanya memperluas akses pendidikan bagi masyarakat, tetapi juga mendorong transformasi internal pada satuan pendidikan menuju tata kelola yang lebih transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan peserta didik.

Selain itu, peningkatan transparansi pengelolaan dana juga memberi dampak positif pada hubungan sekolah dengan masyarakat. Dalam beberapa sekolah, orang tua menyatakan bahwa mereka merasa lebih percaya kepada pihak sekolah karena informasi anggaran disampaikan secara terbuka melalui pertemuan komite, grup WhatsApp resmi, atau papan informasi sekolah. Hal ini konsisten dengan penelitian Umar & Suhaimi (2022) yang menemukan bahwa transparansi penggunaan anggaran sekolah merupakan salah satu faktor paling penting dalam membangun *public trust* di lingkungan pendidikan dasar dan menengah.

Hubungan kepercayaan yang meningkat ini juga memperkuat modal sosial antara sekolah dan orang tua. Menurut teori *social capital* Putnam yang diperkuat oleh kajian terbaru Field (2020), ketika institusi publik menunjukkan keterbukaan dan akuntabilitas, masyarakat menjadi lebih terdorong untuk memberikan dukungan moral meskipun tidak selalu terlibat dalam kontribusi fisik. Dalam konteks Bengkalis, meskipun partisipasi orang tua dalam kegiatan gotong royong menurun, dukungan moral terhadap kebijakan dan kegiatan sekolah justru tetap stabil, bahkan meningkat dalam beberapa kasus. Hal ini menandakan adanya penguatan hubungan kepercayaan berbasis akuntabilitas, bukan berbasis kontribusi finansial.

Penguatan tata kelola berbasis transparansi ini juga memberikan manfaat jangka panjang. Dengan pencatatan keuangan yang lebih rapi, sekolah lebih mudah memenuhi persyaratan audit, mengajukan

bantuan tambahan, dan menyusun program pengembangan berbasis data. Menurut OECD (2021), sekolah dengan sistem pelaporan keuangan yang baik lebih mampu melakukan *school improvement planning* secara efektif, karena keputusan dibuat berdasarkan informasi yang akurat dan dapat diverifikasi.

Dengan demikian, keterbatasan pendanaan yang muncul setelah hilangnya BOSDA justru memunculkan praktik positif dalam pengelolaan keuangan sekolah. Temuan ini memperlihatkan dinamika menarik bahwa dalam konteks kebijakan publik, tekanan sumber daya dapat mendorong organisasi untuk memperbaiki proses internalnya, sebuah fenomena yang dikenal sebagai *adaptive governance*, sebagaimana dibahas oleh Sharma (2022). Oleh karena itu, tidak dapat dipahami secara sederhana sebagai keberhasilan atau kegagalan. Sebaliknya, kebijakan ini menghadirkan peluang sekaligus tantangan. Peluangnya adalah meningkatnya akses dan pemerataan pendidikan. Tantangannya adalah bagaimana menjaga keberlangsungan kegiatan sekolah, mempertahankan partisipasi orang tua, dan meningkatkan rasa memiliki siswa terhadap fasilitas pendidikan.

Dengan demikian, Secara keseluruhan, dinamika implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri Pulau Bengkalis menunjukkan bahwa kebijakan ini memberikan manfaat penting bagi perluasan akses pendidikan dan penguatan tata kelola sekolah, meskipun masih menghadapi sejumlah tantangan struktural

dan operasional. Ketergantungan penuh pada dana BOS pusat, ketiadaan BOSDA, serta belum tersedianya petunjuk teknis yang rinci menyebabkan variasi interpretasi antar sekolah, penurunan partisipasi orang tua, dan ketimpangan kelembagaan dengan sekolah swasta. Namun demikian, kebijakan ini juga mendorong beberapa sekolah untuk memperbaiki sistem pelaporan, meningkatkan transparansi penggunaan anggaran, dan membangun hubungan kepercayaan yang lebih baik dengan orang tua. Oleh karena itu, agar kebijakan pendidikan gratis dapat berjalan lebih efektif dan berkelanjutan, diperlukan intervensi lanjutan berupa penyediaan pendanaan alternatif seperti BOSDA afirmasi, penyusunan pedoman teknis yang jelas dan aplikatif, serta penguatan kolaborasi antara sekolah, orang tua, dan pemerintah daerah. Dengan dukungan kebijakan yang lebih komprehensif, implementasi pendidikan gratis di Pulau Bengkalis berpotensi berkembang tidak hanya sebagai instrumen penghapusan biaya, tetapi juga sebagai strategi peningkatan mutu pendidikan yang inklusif dan berkeadilan.

4. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri Pulau Bengkalis pada dasarnya telah berjalan sesuai ketentuan formal, namun pelaksanaannya belum sepenuhnya efektif karena tidak didukung oleh petunjuk teknis operasional yang rinci dan seragam. Ketiadaan juknis yang lebih spesifik membuat sekolah memiliki ruang tafsir yang luas dalam menentukan batasan pungutan, mekanisme penggunaan dana, serta model pelibatan masyarakat. Situasi ini selaras dengan temuan Weimer dan Vining (2021) yang menegaskan bahwa kebijakan dengan tingkat *ambiguity* tinggi akan menghasilkan variasi implementasi antar pelaksana di lapangan. Ketergantungan sekolah pada dana BOS pusat sebagai satu-satunya sumber pendanaan setelah dihapusnya BOSDA semakin memperlemah kapasitas institusi pendidikan dalam menyediakan program pengembangan diri seperti ekstrakurikuler, pembinaan akademik, dan kegiatan karakter. World Bank (2020) menemukan bahwa satu-satunya sumber pendanaan tunggal tidak cukup untuk menopang mutu layanan pendidikan, terutama dalam konteks daerah yang memiliki kebutuhan pengembangan peserta didik yang beragam.

Dinamika pelaksanaan kebijakan juga memperlihatkan adanya variasi interpretasi antar sekolah, sehingga memunculkan model kebijakan yang berbeda-beda meskipun berada dalam kerangka regulasi yang sama. Beberapa sekolah menerapkan kebijakan gratis secara penuh tanpa membuka ruang untuk sumbangan apa pun, sementara sekolah lain masih menerima sumbangan sukarela dalam kegiatan tertentu

seperti perayaan hari besar atau perlombaan siswa. Fenomena variasi ini menggambarkan apa yang disebut Lipsky (2019) sebagai *street-level bureaucracy*, yakni kondisi dimana pelaksana kebijakan menggunakan diskresi untuk menyesuaikan aturan dengan realitas lingkungan masing-masing. Dampaknya, standardisasi layanan pendidikan menjadi sulit dicapai, dan kualitas penyelenggaraan kebijakan berbeda antar satuan pendidikan.

Selain itu, partisipasi orang tua mengalami penurunan yang signifikan, terutama dalam kegiatan non-finansial seperti gotong royong, rapat komite, atau pendampingan pembelajaran. Banyak orang tua yang menilai bahwa pendidikan sudah sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah sehingga tidak lagi merasa perlu terlibat secara aktif. Temuan ini sejalan dengan penelitian Yamada (2020) yang menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan gratis sering menurunkan tingkat *parental engagement* jika tidak disertai strategi komunikasi yang menegaskan bahwa pendidikan tetap merupakan tanggung jawab bersama antara sekolah, pemerintah, dan keluarga. Penurunan partisipasi orang tua ini juga mengurangi modal sosial sekolah, meskipun beberapa sekolah mampu mengimbangnya melalui peningkatan transparansi dan akuntabilitas dana BOS yang mendorong dukungan moral orang tua.

Ketimpangan kelembagaan antara sekolah negeri dan sekolah swasta juga menjadi isu penting. Sekolah swasta tetap memiliki fleksibilitas untuk meminta sumbangan atau menetapkan biaya tambahan guna mengembangkan sarana prasarana maupun program pengayaan, sementara sekolah negeri harus berhati-hati agar tidak dianggap melakukan pungutan. Akibatnya, sekolah negeri cenderung stagnan dalam inovasi program, sedangkan sekolah swasta lebih dinamis dalam meningkatkan kualitas layanan. Bray (2021) menemukan bahwa perbedaan fleksibilitas kelembagaan dalam sistem regulasi yang sama berpotensi memperlebar kesenjangan kualitas pendidikan. Temuan ini relevan dalam konteks Bengkalis, di mana sekolah negeri memiliki keterikatan regulatif lebih besar tetapi sumber daya lebih terbatas, sedangkan sekolah swasta memiliki ruang gerak yang lebih luas meskipun memiliki kewajiban untuk tetap menjaga keterjangkauan biaya bagi masyarakat.

Dengan demikian, implementasi kebijakan pendidikan gratis di Pulau Bengkalis memperlihatkan kombinasi antara kepatuhan formal terhadap regulasi dan kelemahan substantif dalam operasionalisasi kebijakan. Keterbatasan pendanaan, variasi implementasi antar sekolah, menurunnya partisipasi orang tua, dan ketimpangan kelembagaan menjadi indikasi bahwa kebijakan ini memerlukan penguatan desain implementasi dan struktur pendukungnya. Namun, di sisi lain, kebijakan ini tetap memberikan dampak positif berupa peningkatan akses dan kepercayaan publik, sehingga menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan gratis memiliki potensi yang kuat apabila ditopang oleh tata kelola yang memadai dan kolaborasi yang lebih intensif antara pemerintah, sekolah, dan masyarakat.

5. SARAN

1. Pemerintah daerah perlu mengembalikan atau menghadirkan skema BOSDA afirmasi untuk memperkuat pembiayaan sekolah, terutama yang berkaitan dengan program pengembangan diri siswa, kegiatan ekstrakurikuler, serta kebutuhan operasional yang tidak dapat ditanggung oleh BOS pusat. Tambahan pendanaan ini akan membantu sekolah menjalankan layanan pendidikan secara lebih optimal tanpa menyalahi prinsip pendidikan gratis.
2. Dinas pendidikan perlu menyusun petunjuk teknis operasional yang lebih rinci dan aplikatif terkait implementasi kebijakan pendidikan gratis. Juknis yang jelas dan seragam akan mengurangi perbedaan interpretasi antar sekolah serta mencegah munculnya praktik pungutan yang tidak sesuai aturan.
3. Sekolah perlu memperkuat tata kelola internal, khususnya di bidang perencanaan dan pengelolaan keuangan. Penyusunan RKAS harus berbasis kebutuhan prioritas, pelaporan dana dilakukan lebih

transparan, serta pengawasan internal diperkuat melalui kolaborasi kepala sekolah, bendahara, dan komite sekolah.

4. Peningkatan kapasitas SDM sekolah harus menjadi agenda rutin, terutama bagi kepala sekolah, bendahara BOS, dan operator. Pelatihan mengenai administrasi, akuntabilitas keuangan, dan manajemen risiko sangat penting agar implementasi kebijakan berjalan lebih tertib dan bebas dari potensi kesalahan administratif.
5. Hubungan dan komunikasi antara sekolah dan orang tua perlu diperkuat untuk mengatasi persepsi bahwa pendidikan gratis berarti sekolah menanggung seluruh kebutuhan siswa. Melalui sosialisasi berkelanjutan dan pelibatan orang tua dalam kegiatan sekolah, partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan tanpa menyalahi prinsip pendidikan gratis.
6. Perlu adanya regulasi daerah (Perda) yang secara khusus mengatur penyelenggaraan pendidikan gratis, termasuk pendanaan, batasan pungutan, mekanisme pengawasan, dan skema dukungan bagi sekolah negeri maupun swasta. Kehadiran Perda akan memberikan kepastian hukum, meningkatkan akuntabilitas, dan menjamin keberlanjutan program pendidikan gratis di Bengkalis.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Bray, M. (2021). *Education and inequality in policy implementation*. Routledge.
 - [2] Bray, M. (2021). *Shadow Education and Policy Dynamics in School Systems*. Routledge.
 - [3] Febriany, V., dkk. (2024). *The Use and Usefulness of School Grants* (synthesis report on BOS). SMERU Research Institute.
 - [4] Field, J. (2020). *Social Capital: Key Ideas*. Routledge.
 - [5] Hood, C. (2020). *The New Public Management in Retrospect*. Oxford University Press.
 - [6] OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing.
 - [7] Rosser, A., & Fahlevi, H. (2021). "Public Financial Management in Indonesian Schools: Accountability Challenges and Reform Dynamics." *Journal of Asian Public Policy*, 14(3), 289–307.
 - [8] Lipsky, M. (2019). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
 - [9] OECD. (2023). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing.
 - [10] Sharma, R. (2022). *Adaptive Governance and Public Sector Innovation*. Palgrave Macmillan.
 - [11] Studi tentang keterlibatan orang tua dan pengaruhnya terhadap pendidikan (IJEPA; International ARIPI; 2024–2025).
 - [12] Tan, C. (2022). Parental involvement and public education responsibility. *Journal of Education Policy*.
 - [13] Tan, C. (2022). "Parental Responsibility and Free Education Policies in Southeast Asia." *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 52(5), 761–777.
 - [14] Umar, M., & Suhaimi. (2022). "Transparency and Parental Trust in School Financial Management." *International Journal of Educational Administration and Policy*, 4(1), 15–27.
 - [15] UNESCO. (2021). *Global Education Monitoring Report: Inclusion and Education*. UNESCO.
 - [16] Weimer, D., & Vining, A. (2021). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Routledge.
 - [17] Weimer, D., & Vining, A. (2021). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Routledge.
- World Bank. (2020). *Improving Education Financing Mechanisms in Developing Countries*. World Bank Publications.

- [18] World Bank / IEP. (2024). *Funding Indonesia's Vision 2045* (Indonesia Economic Prospects). Dinas Pendidikan Provinsi Riau / Media Center. (2025). *Penyaluran BOSDA dan BOSDA Afiriasi tahap I 2025*.
- [19] World Bank. (2020). *The Learning Crisis: Rebuilding Quality Education*. World Bank Publishing.
- [20] World Bank. (2020). *The Promise of Education in Indonesia* (report).
- [21] Yamada, K. (2020). "Parental Involvement and the Perception of State Responsibility in Basic Education." *Educational Studies*, 46(4), 503–518