



Analisis Terminasi Parsial Beasiswa Pemuda Tangguh Pada Siswa SMA Negeri 21 Surabaya

Tania Aulia Zahra¹, Naula Mumtaza², Arum Hayu Rengga P.³

^{1,2,3} Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Surabaya, Indonesia

*Corresponding author

E-mail addresses: 23041010103@student.upnjatim.ac.id

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 15, 2026

Revised June 30, 2026

Accepted July 31, 2026

Available online August 13, 2026

Kata Kunci:

Terminasi Parsial; Beasiswa Pemuda Tangguh; Kebijakan Pendidikan; Geva-May; SMA Negeri Surabaya

Keywords:

Partial Termination; Pemuda Tangguh Scholarship; Education Policy; Geva-May; Public Senior High Schools in Surabaya.



This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Sagita Akademia Maju..

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis proses terminasi parsial Program Beasiswa Pemuda Tangguh pada siswa SMA Negeri di Kota Surabaya dengan fokus pada SMAN 21 Surabaya. Perubahan kebijakan melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 80 Tahun 2025 mengubah skema bantuan yang sebelumnya berupa uang tunai sebesar Rp200.000 per bulan menjadi bantuan non-tunai berupa seragam dan sepatu bagi siswa SMA negeri. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan wawancara mendalam terhadap tujuh informan yang terdiri atas satu staf Bagian Kesejahteraan Rakyat Pemerintah Kota Surabaya dan enam siswa SMAN 21 Surabaya. Analisis dilakukan menggunakan lima indikator Teori Terminasi Parsial Geva-May, yaitu perubahan administrasi atau pemerintahan, delegitimasi matriks ideologis, kekhawatiran terhadap inefisiensi dan ineffectivitas, munculnya jendela peluang, serta periode turbulensi atau krisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan skema bantuan merupakan bentuk terminasi parsial yang dipengaruhi oleh evaluasi pemerintah terhadap penggunaan bantuan tunai yang dinilai belum sepenuhnya efektif, perubahan orientasi distribusi bantuan, serta tersedianya skema bantuan pendidikan alternatif yang lebih terkontrol. Namun, perubahan tersebut belum disertai sosialisasi dan masa transisi yang memadai. Kondisi ini

menimbulkan kebingungan dan kecemasan bagi penerima manfaat serta berpotensi meningkatkan beban ekonomi siswa dari keluarga kurang mampu di tengah kenaikan biaya hidup. Penelitian ini menegaskan bahwa terminasi parsial kebijakan pendidikan tidak hanya berkaitan dengan efisiensi administratif, tetapi juga perlu mempertimbangkan kecukupan bantuan, kesiapan penerima manfaat, dan keberlanjutan akses pendidikan.

ABSTRACT

This study aims to analyze the partial termination process of the Pemuda Tangguh Scholarship Program for public senior high school students in Surabaya, focusing on students at SMAN 21 Surabaya. The policy change enacted through Surabaya Mayor Regulation No. 80 of 2025 transformed the previous monthly cash assistance of IDR 200,000 into non-cash assistance in the form of school uniforms and shoes for public senior high school students. This study employed a descriptive qualitative approach and conducted in-depth interviews with seven informants, consisting of one staff member from the Social Welfare Division of the Surabaya City Government and six students from SMAN 21 Surabaya. The analysis applied five indicators of Geva-May's Partial Termination Theory: administrative or governmental change, delegitimation of the ideological matrix, concerns over inefficiency and ineffectiveness, the emergence of policy windows, and periods of turbulence or crisis. The findings indicate that the change in the assistance scheme represents a form of partial policy termination driven by government evaluations of the limited effectiveness of cash assistance, a shift in the orientation of distributive policy, and the availability of alternative education assistance schemes with greater control over fund utilization. However, the policy change was not accompanied by adequate socialization or a sufficient transition period. This situation generated confusion and anxiety among beneficiaries and potentially increased the economic burden on

students from low-income families amid rising living costs. The study highlights that partial termination of education policies should not be assessed solely in terms of administrative efficiency but should also consider assistance adequacy, beneficiary readiness, and the sustainability of educational access.

1. PENDAHULUAN

Pendidikan tidak hanya berfungsi untuk meningkatkan kemampuan individu, tetapi juga berperan dalam membentuk generasi yang aktif, bertanggung jawab, dan produktif dalam kehidupan sosial. Sejalan dengan itu, John Dewey (1916) memandang pendidikan sebagai proses sosial yang membentuk individu agar mampu menjalani kehidupan yang bermakna, sehingga penyelenggaraannya perlu selaras dengan nilai sosial dan budaya yang berkembang (Widyantoko, 2020). Selain menjadi sarana peningkatan kualitas hidup, pendidikan juga diharapkan dapat mengurangi kesenjangan sosial dan mendorong mobilitas sosial, meskipun pada kenyataannya akses pendidikan di Indonesia masih belum merata, khususnya bagi masyarakat kurang mampu (Haidir & Setyari, 2019; Sidauruk et al., 2021). Oleh karena itu, sesuai dengan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, pemerintah memiliki kewajiban untuk menyediakan layanan pendidikan yang adil, merata, dan berkualitas bagi seluruh warga negara.

Pemerataan pendidikan pada dasarnya menjadi fondasi penting dalam mendorong kemajuan suatu daerah yang diwujudkan melalui upaya peningkatan kualitas pendidikan secara berkelanjutan agar tercipta sistem yang lebih baik (Dimmera, 2020). Pendidikan juga memiliki keterkaitan erat dengan tingkat kemiskinan karena sering dijadikan indikator kesejahteraan masyarakat, namun kelompok miskin justru memiliki akses yang lebih terbatas. Berdasarkan data Statistik Kesejahteraan tahun 2019–2024, tingkat kemiskinan di Kota Surabaya didominasi kelompok berpendidikan SD/SMP. Di sisi lain, peningkatan Angka Partisipasi Sekolah (APS) usia 16–18 tahun di Jawa Timur menunjukkan tren positif yakni mencapai 76,44%, atau unggul 1,80% poin di atas rata-rata nasional. Pada tahun 2024, angkatan kerja lulusan SMA mendominasi sebesar 58,48% dan jumlah penduduk bekerja dari lulusan pendidikan dasar mencatatkan angka tertinggi sebesar 311.017 jiwa.

Tabel 1. Persentase Penduduk Miskin Usia 15 Tahun ke Atas Menurut Tahun dan Pendidikan yang Ditamatkan, Kota Surabaya 2019–2024

Tahun	≤ SD (%)	SMP (%)	SMA (%)
2019	24.86	18.69	56.45
2020	23.43	17.47	59.10
2021	23.27	17.21	59.52
2022	19.14	19.40	61.46
2023	21.30	17.65	61.05
2024	25.28	16.24	58.48

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat Kota Surabaya (2025)

Meskipun struktur angkatan kerja mulai menunjukkan perbaikan, upaya memutus rantai kemiskinan masih dibayangi oleh hambatan ekonomi keluarga yang memicu ketimpangan peluang. Anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah cenderung memiliki ruang gerak yang sempit untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang lebih tinggi (Edo & Yasin, 2024). Berdasarkan laporan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, sekitar 4–6% siswa di Indonesia mengalami putus sekolah setiap tahunnya, terutama pada jenjang pendidikan menengah. Ramadhan dan Qatrunnada (2025) menyatakan bahwa ketimpangan ekonomi memiliki hubungan yang signifikan terhadap meningkatnya angka putus sekolah di Indonesia.

Sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menghadirkan Program Beasiswa Pemuda Tangguh yang ditujukan bagi siswa SMA/SMK/MA hingga mahasiswa, dengan dukungan pembiayaan pendidikan, bantuan biaya per semester, serta uang saku bulanan sesuai ketentuan dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 135 Tahun 2022. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa program ini memiliki peran penting dalam meningkatkan akses dan kualitas pendidikan bagi siswa kurang mampu (Firdaus & Widiyarta, 2024), dengan keberhasilan yang dipengaruhi oleh koordinasi kelembagaan dan mekanisme administrasi (Novalia, Handoko, & Indartuti, 2024), serta memberikan dampak positif terhadap keberlanjutan pendidikan meskipun masih menghadapi kendala keterbatasan anggaran dan dinamika kebijakan (Salam & Arif, 2024).

Pemerintah Kota Surabaya kemudian melakukan perubahan skema penerimaan Beasiswa Pemuda Tangguh untuk tahun anggaran 2026 melalui Peraturan Wali Kota (Perwali) Nomor 80 Tahun 2025. Jika sebelumnya seluruh siswa SMA, baik negeri maupun swasta, menerima uang saku Rp200.000 per bulan, kini kebijakan tersebut dibedakan. Siswa SMA swasta mendapatkan bantuan pendidikan sebesar Rp350.000 per bulan, sedangkan siswa SMA negeri tidak lagi menerima bantuan uang, melainkan dialihkan ke bentuk non-tunai seperti seragam dan sepatu. Fenomena perubahan kebijakan ini dapat dikaji dalam perspektif terminasi kebijakan publik, khususnya terminasi parsial. Menurut Geva-May (2004), terminasi kebijakan adalah suatu proses yang kompleks dan bersifat politis, di mana penghentian kebijakan tidak hanya didasarkan pada evaluasi rasional, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor institusional, kepentingan aktor, serta dinamika lingkungan kebijakan.

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis bagaimana proses dan alasan terjadinya terminasi kebijakan beasiswa Pemuda Tangguh untuk SMA Negeri di Surabaya yang difokuskan pada siswa di SMAN 21 Surabaya, dengan menggunakan konsep Partial Termination yang dikemukakan oleh Geva-May (2004). Pemilihan SMAN 21 Surabaya sebagai lokasi penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa berdasarkan data Dinas Pendidikan Kota Surabaya, pada tahun 2024 terdapat lebih dari 60% penerima Program Beasiswa Pemuda Tangguh berasal dari jenjang pendidikan menengah, termasuk SMA negeri, dan sekitar 30–40% siswa di sekolah negeri perkotaan Surabaya berasal dari keluarga berpenghasilan rendah hingga menengah, sehingga SMAN 21 Surabaya dinilai representatif untuk mengkaji secara mendalam dinamika terminasi parsial serta implikasinya terhadap akses dan keberlanjutan pendidikan.

2. METODE

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif untuk memahami secara mendalam fenomena perubahan kebijakan Beasiswa Pemuda Tangguh pada siswa SMA Negeri di Kota Surabaya. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan menggambarkan realitas empiris secara rinci, alami, dan komprehensif tanpa adanya manipulasi terhadap kondisi di lapangan. Mengacu pada pendapat Strauss dan Corbin yang dikutip oleh V. Wiratna Sujarweni (2014), penelitian kualitatif merupakan metode yang menghasilkan temuan-temuan yang tidak dapat diperoleh melalui prosedur statistik atau pendekatan kuantitatif lainnya. Data penelitian diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dokumentasi, serta studi literatur yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Fokus penelitian ini menggunakan Teori Terminasi Parsial yang dikemukakan oleh Geva-May (2004). Teori tersebut dinilai relevan karena perubahan skema Beasiswa Pemuda Tangguh dari bantuan tunai menjadi non-tunai menunjukkan adanya terminasi parsial dalam kebijakan publik, yaitu penghapusan sebagian komponen program tanpa menghentikan program secara keseluruhan. Analisis penelitian difokuskan pada lima indikator terminasi parsial untuk melihat pengaruh faktor politik, institusional, dan perubahan lingkungan kebijakan terhadap perubahan program tersebut. Dengan menggunakan teori ini, penelitian diharapkan mampu menjelaskan dinamika perubahan kebijakan serta dampaknya terhadap penerima manfaat.

Lokasi penelitian dipilih secara purposive di Kantor Pemerintah Kota Surabaya pada Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan SMAN 21 Surabaya sebagai pihak yang terdampak kebijakan. Informan penelitian terdiri dari satu staf Bagian Kesra Pemerintah Kota Surabaya dan enam siswa SMAN 21 Surabaya dari kelas X, XI, dan XII yang dipilih menggunakan teknik purposive sampling berdasarkan keterlibatan dan pengetahuan mereka terhadap objek penelitian. Penelitian dilaksanakan mulai Mei 2026 dengan menggunakan data primer berupa wawancara tidak terstruktur dan observasi nonpartisipatif, serta data sekunder berupa dokumentasi dan studi literatur. Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui tahapan pengolahan data, pembacaan menyeluruh, reduksi data, dan pengkodean untuk memperoleh pemahaman yang mendalam terhadap fenomena yang diteliti

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Hasil penelitian diperoleh melalui wawancara mendalam dengan dua kelompok informan utama, yakni pihak Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Pemerintah Kota Surabaya sebagai pembuat dan pengelola kebijakan, serta enam orang siswa SMAN 21 Surabaya yang merupakan penerima manfaat langsung Program Beasiswa Pemuda Tangguh. Berdasarkan hasil penelitian, perubahan skema Program Beasiswa Pemuda Tangguh pada siswa SMA Negeri di Kota Surabaya menunjukkan adanya terminasi parsial kebijakan, yaitu perubahan bantuan dari tunai menjadi non-tunai tanpa menghentikan program secara keseluruhan. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh evaluasi efektivitas program, perubahan orientasi kebijakan pemerintah, serta upaya meningkatkan ketepatan sasaran bantuan pendidikan. Analisis penelitian ini menggunakan Teori Terminasi Parsial Geva-May (2004) dengan lima indikator utama, yaitu perubahan administrasi,

delegitimasi ideologis, inefisiensi dan inefektivitas, jendela peluang, serta periode turbulensi atau krisis. Secara keseluruhan, temuan lapangan dari kedua kelompok informan – regulator dan penerima manfaat – mengungkapkan bahwa terminasi parsial ini merupakan produk dari konvergensi berbagai faktor yang saling berkaitan, mulai dari tekanan evaluatif internal pemerintah, erosi legitimasi paradigma distribusi bantuan, hingga momentum kebijakan yang berhasil dimanfaatkan di tengah kondisi sosial-ekonomi yang terus berubah. Pembahasan berikut menguraikan masing-masing indikator secara rinci berdasarkan data empiris yang diperoleh dari lapangan.

Perubahan Administrasi atau Pemerintahan (*Ideological and Political Change*)

Indikator pertama dalam teori terminasi parsial Geva-May (2004) adalah perubahan administrasi atau pemerintahan yang mendorong para pemangku kekuasaan baru untuk melakukan disosiasi terhadap kebijakan-kebijakan masa lalu yang dianggap tidak lagi sejalan dengan visi politik administrasi yang baru. Temuan penelitian menunjukkan bahwa perubahan kebijakan Program Beasiswa Pemuda Tangguh lahir dari akumulasi proses evaluasi internal yang dilakukan oleh Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Pemerintah Kota Surabaya. Berdasarkan hasil wawancara, informan Bu A mengungkapkan:

"Evaluasi ya, yang pasti untuk penyelenggaranya kan dari mulai fasilitasnya kan dari bagian pemerintahan dan pasti yang mengevaluasi juga dari kami, kemudian adanya kebijakan yang berubah itu berasal dari temuan di lapangan bahwasanya memang beasiswa itu tidak diperuntukkan untuk kegiatan di sekolah karena kan di awal itu diberikan langsung ke siswanya jadi ada beberapa temuan, siswa itu menggunakan bantuan sosial, maksudnya beasiswa yang di tahun 2015 dan sebelumnya itu lebih banyak di luar sekolah. Jadi di tahun 2026 ini pemerintah kota dari hasil evaluasi kondisi di lapangan itu memutuskan untuk beasiswa itu baru kami ganti bantuan sosial."

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa perubahan kebijakan merupakan respons berbasis evaluasi terhadap kondisi lapangan yang tidak sesuai dengan tujuan awal program. Pemerintah Kota Surabaya memilih untuk tidak menghentikan program secara total, melainkan mengubah mekanisme penyalurannya agar lebih terkontrol dan tepat sasaran – suatu bentuk partial termination yang diformalkan melalui Perwali Nomor 80 Tahun 2025 yang mulai berlaku efektif pada Januari 2026. Dari sisi penerima manfaat, perubahan ini dirasakan secara tiba-tiba dan tanpa sosialisasi yang memadai. Informan HA (kelas 10) menyatakan bahwa perubahan aturan terasa mendadak dan informasi diperoleh bukan melalui saluran komunikasi resmi dari pemerintah, melainkan melalui pemberitahuan wali kelas atau sesama teman. Kondisi demikian, menurut Geva-May (2004), merupakan salah satu konsekuensi yang perlu dimitigasi dalam proses terminasi parsial agar dampak sosialnya dapat diminimalkan.

Analisis lebih lanjut terhadap perubahan administrasi ini mengungkapkan bahwa keputusan terminasi parsial tidak semata-mata berdiri sendiri sebagai kebijakan teknis, melainkan juga merupakan cerminan dari pergeseran orientasi kepemimpinan daerah dalam memandang distribusi bantuan sosial. Bardach (1976) menegaskan bahwa penghentian kebijakan pada dasarnya adalah proses politis yang melibatkan negosiasi kepentingan antara aktor-aktor dalam sistem pemerintahan,

sehingga perubahan administrasi selalu membawa serta perubahan prioritas dan arah kebijakan yang menyertainya. Hal ini tampak dari perubahan skema anggaran yang signifikan, di mana alokasi APBD untuk beasiswa mengalami penyesuaian seiring berubahnya kriteria penerima dari yang semula mencakup seluruh siswa SMA menjadi terbatas pada keluarga miskin dan pra-miskin berdasarkan desil kemiskinan.

Firdaus dan Widiyarta (2024) dalam penelitiannya juga menemukan bahwa keberhasilan implementasi Program Beasiswa Pemuda Tangguh sangat dipengaruhi oleh komitmen dan konsistensi kebijakan dari pihak pelaksana, yang berarti setiap pergeseran orientasi kepemimpinan berpotensi mengubah pola implementasi secara mendasar. Informan AR (kelas 11) mengonfirmasi bahwa informasi perubahan syarat penerimaan diterima secara mendadak melalui grup percakapan kelas, bukan melalui pengumuman resmi, yang menunjukkan kesenjangan nyata antara proses birokrasi di tingkat pemerintahan dengan kesiapan kelompok sasaran di lapangan. Kondisi ini sejalan dengan pengamatan Geva-May (2004) bahwa terminasi kebijakan yang didorong oleh perubahan administrasi sering kali lebih memperhatikan keabsahan regulatif dibandingkan kelancaran proses transisi bagi penerima manfaat, sehingga diperlukan mekanisme komunikasi publik yang lebih sistematis dan terencana sebagai bagian integral dari setiap perubahan kebijakan sosial.

Delegitimasi Matriks Ideologi (*Delegitimation of the Ideological Matrix*)

Indikator kedua adalah delegitimasi matriks ideologis, yaitu kondisi di mana nilai atau kerangka pemikiran yang mendasari suatu kebijakan mulai dipertanyakan relevansinya. Dalam konteks Program Beasiswa Pemuda Tangguh, nilai dasar yang melandasi pemberian bantuan tunai kepada seluruh siswa SMA mulai dipertanyakan ketika fakta lapangan menunjukkan bahwa siswa SMA negeri sesungguhnya telah menikmati fasilitas pendidikan gratis dari pemerintah. Informan Bu A menjelaskan:

"Itu sudah memang sesuai jadi anak anak negeri sudah dapat sudah gratis kan sekolahnya, sekalipun ada biaya di luar spp ya dibandingkan dengan sekolah swasta. Hal tersebutlah yang menjadi pertimbangan sehingga adanya perubahan skema menjadi bantuan pendidikan dan tetap dikasih seragam. Kalau untuk yang swasta tidak ada perubahan malah enak nambah jumlah yang didapatkan dari yang sebelumnya 200.000 per bulan sekarang naik 350.000 mulai tahun ini."

Di sisi lain, sebagian siswa memandang bahwa status sekolah negeri tidak serta merta mencerminkan kemampuan ekonomi keluarga, sehingga penghapusan bantuan tunai berdasarkan jenis sekolah dianggap tidak adil. Informan MW (kelas 10) menyatakan bahwa beasiswa yang dialihkan ke sekolah swasta dirasa kurang tepat sasaran karena murid sekolah swasta umumnya memiliki kondisi finansial yang lebih baik. Kondisi delegitimasi ini semakin menguat ketika informan AR (kelas 11) mengungkapkan bahwa ada teman yang keluarganya biasa saja tetapi tetap mendapat beasiswa, sementara yang benar-benar susah justru tidak masuk. Ketegangan persepsi antara regulator dan penerima manfaat ini merupakan indikasi nyata dari terjadinya delegitimasi matriks ideologis, sekaligus menggarisbawahi pentingnya verifikasi data berbasis kondisi ekonomi rumah tangga yang lebih akurat.

Dari sisi pemerintah, logika bahwa siswa SMA negeri telah mendapatkan subsidi pendidikan formal melalui pembebasan SPP dianggap cukup sebagai

justifikasi untuk meniadakan bantuan tunai tambahan. Namun dari sisi siswa, fakta bahwa biaya pendidikan tidak hanya mencakup SPP melainkan juga ongkos transportasi, perlengkapan belajar, serta kebutuhan kegiatan sekolah lainnya menjadikan argumen pemerintah tersebut terasa tidak menyentuh realitas yang sesungguhnya mereka hadapi sehari-hari. Salam dan Arif (2024) dalam penelitiannya menemukan hal yang serupa, yakni adanya ketidaksesuaian antara ketentuan regulasi dengan persepsi penerima manfaat di lapangan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan di kalangan siswa penerima beasiswa. Informan MS (kelas 11) mengungkapkan bahwa biaya sekolah kini semakin meningkat karena banyak kegiatan seperti lomba dan kegiatan organisasi yang memerlukan biaya tambahan di luar komponen yang dicukupi oleh bantuan sebelumnya. Kondisi ini mengindikasikan bahwa delegitimasi matriks ideologis dalam kasus Program Beasiswa Pemuda Tangguh bukan merupakan fenomena yang datang tiba-tiba, melainkan akumulasi dari ketidaksesuaian jangka panjang antara asumsi perancang kebijakan dengan kebutuhan nyata kelompok sasaran, yang pada akhirnya memunculkan ruang bagi pemerintah untuk melihat dari perspektif yang berbeda sebagai dasar perubahan kebijakan.

Ketakutan akan Inefisiensi dan Inefektivitas (*Inefficiency and Ineffectiveness*)

Indikator ketiga adalah munculnya kekhawatiran pemerintah terhadap inefisiensi dan inefektivitas program yang berjalan. Temuan lapangan yang paling kuat mengarah pada fakta bahwa bantuan tunai yang diberikan kepada siswa tidak sepenuhnya digunakan untuk keperluan pendidikan. Pemerintah menemukan bahwa sebagian penerima beasiswa masih memiliki tunggakan pembayaran di sekolah meskipun telah menerima bantuan. Informan Bu A menekankan:

"Banyak masih banyak tunggakan juga masih mendapat banyak tunggakan yang dialami siswa padahal mereka menerima beasiswa harusnya kan dengan adanya beasiswa terbantu sehingga mereka nggak nyangka ternyata masih banyak tunggakan nah didapatkan bahwa tidak dibuat untuk biaya sekolah di luar itu digunakan makanya dalam penerimaan ini penyalurannya itu langsung ke sekolah ini langsung diolah sekolah untuk kebutuhan pembelajaran siswa."

Sebagai respons atas inefektivitas tersebut, pemerintah mengalihkan penyaluran bantuan langsung ke rekening sekolah, disertai penandatanganan Perjanjian Kerja Sama (PKS) dan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM). Menariknya, beberapa siswa sendiri secara jujur mengakui bahwa bantuan tunai yang mereka terima tidak selalu digunakan murni untuk keperluan sekolah. Informan HA (kelas 10) mengakui uang tunainya sering tidak terpakai murni untuk sekolah dan kadang dipakai untuk membantu kebutuhan di rumah. Perubahan bentuk bantuan dari tunai menjadi non-tunai, meskipun secara teknis meningkatkan kontrol penggunaan dana, berpotensi mengabaikan kebutuhan-kebutuhan penunjang pendidikan yang sifatnya fleksibel dan tidak bisa dicukupi oleh seragam saja.

Inefektivitas bantuan tunai dalam konteks ini tidak dapat sepenuhnya dipisahkan dari kondisi struktural kemiskinan yang melatarbelakanginya. Ketika siswa dari keluarga pra-sejahtera menggunakan sebagian dana beasiswa untuk kebutuhan rumah tangga, hal itu menunjukkan bahwa bantuan sosial yang ada belum sepenuhnya mencukupi kebutuhan mereka, bukan karena siswa tidak disiplin

dalam menggunakan beasiswa. Dunn (2003) mengingatkan bahwa evaluasi kebijakan yang hanya bertumpu pada indikator efisiensi finansial berisiko mengabaikan dimensi kecukupan (adequacy) dan responsivitas, yakni sejauh mana hasil kebijakan benar-benar memuaskan kebutuhan riil kelompok sasarannya.

Hal tersebut diperkuat oleh temuan Novalia, Handoko, dan Indartuti (2024) yang mencatat bahwa salah satu kendala utama dalam implementasi program adalah keterlambatan pelaporan bulanan oleh siswa yang menjadi syarat pencairan dana, disebabkan oleh kurangnya pemahaman prosedur dan keterbatasan akses teknologi, sehingga permasalahan sesungguhnya bukan terletak pada bentuk bantuan semata, melainkan pada kompleksitas sistem administrasi yang mengelilinginya. Di samping itu, Ningsih (2024) menyatakan bahwa program beasiswa yang efektif harus mampu meningkatkan aksesibilitas pendidikan secara nyata, yang berarti desain program perlu mempertimbangkan kebutuhan penunjang di luar biaya langsung sekolah. Oleh karena itu, evaluasi terhadap indikator inefisiensi dan inefektivitas ini semestinya tidak hanya berhenti pada persoalan penyaluran tetapi juga menimbulkan pertanyaan tentang apakah jumlah bantuan dan dukungan sosial yang diberikan sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan siswa penerima beasiswa.

Munculnya Jendela Peluang (*Policy Windows*)

Indikator keempat yang diidentifikasi oleh Geva-May (2004) adalah munculnya jendela peluang atau momen di mana tiga arus kebijakan yaitu arus masalah, arus politik, dan arus kebijakan alternatif bertemu secara bersamaan. Dalam penelitian ini, jendela peluang terbuka pada akhir tahun 2025: arus masalah ditandai dengan akumulasi temuan evaluasi lapangan; arus politik terlihat dari kemauan pemerintahan aktif untuk melakukan pembenahan program; dan arus kebijakan alternatif diwujudkan melalui disiapkannya skema bantuan sosial pendidikan baru. Informan Bu A mengonfirmasi:

"Perubahan jadi perwalinya itu akhir tahun desember 2025 yang berlaku untuk 2026 jadi per januari 2026 itu mengalami perubahan skema pemberian beasiswa pemuda tangguh menjadi ke bentuk bantuan sosial."

Lebih jauh, Bu A juga menjelaskan semangat pemerintah kota dalam memanfaatkan momentum ini: "Sebenarnya memang semangatnya pemerintah kota ini kan untuk membantu yang tidak mampu dan diharapkan satu KK satu sarjana... jadi memang untuk perlakuan ke keluarga miskin dan pramis itu memang benar-benar serius untuk mencapai tujuan tersebut." Keberhasilan pemerintah memanfaatkan jendela peluang tersebut mencerminkan kemampuan birokrasi untuk mengintegrasikan temuan evaluasi, kebijakan anggaran, dan kemauan politik secara bersamaan. Namun, pemanfaatan peluang tersebut lebih fokus pada penyelesaian masalah teknis dan administrasi, sementara kesiapan dan pemahaman kelompok sasaran terhadap perubahan kebijakan masih kurang diperhatikan.

Kingdon (1995) menegaskan bahwa policy window hanya akan menghasilkan perubahan yang berkelanjutan apabila arus kebijakan alternatif telah matang dan siap diimplementasikan, karena tanpa solusi pengganti yang konkret, jendela peluang yang terbuka sekalipun tidak akan mampu mengatasi resistensi birokrasi dan kelembagaan yang ada. Pemerintah Kota Surabaya menyiapkan mekanisme bantuan sosial pendidikan yang disalurkan per triwulan langsung ke rekening sekolah, dengan proses cleansing data penerima yang dilakukan secara rutin setiap

tahun untuk memastikan ketepatan sasaran berdasarkan pemutakhiran data desil kemiskinan. Novalia, Handoko, dan Indartuti (2024) mencatat bahwa peningkatan jumlah penerima Program Beasiswa Pemuda Tangguh dari 13.739 siswa pada tahun 2022 menjadi 18.296 siswa pada tahun 2024 menunjukkan bahwa program ini memiliki kapasitas kelembagaan untuk berkembang, sehingga restrukturisasi skema melalui policy window yang tepat justru dapat menjadi momentum untuk memperkuat ketepatan sasaran tanpa mengorbankan jangkauan program secara keseluruhan. Di sisi lain, pengalaman informan siswa seperti AR (kelas 11) yang mengetahui perubahan kebijakan secara mendadak melalui grup kelas dan langsung merasakan kecemasan karena ketergantungan pada beasiswa untuk membantu kebutuhan orang tua, menunjukkan bahwa kesuksesan teknis dari pemanfaatan policy window perlu diimbangi dengan kesuksesan sosial berupa kesiapan transisi yang memadai bagi seluruh pihak yang terdampak.

Periode Turbulensi atau Krisis (*Turbulence or Instability*)

Indikator kelima adalah periode turbulensi atau ketidakstabilan, yaitu kondisi eksternal yang bertindak sebagai katalis dalam mendorong pengambil keputusan untuk melakukan langkah-langkah perubahan kebijakan yang dalam kondisi stabil tidak mudah dilakukan. Dalam penelitian ini, turbulensi mencakup dua dimensi yang saling berinteraksi: perubahan struktural dalam orientasi kebijakan anggaran daerah yang mendorong penetapan kriteria penerima program, dan tekanan ekonomi yang dirasakan langsung oleh siswa akibat kenaikan biaya kebutuhan hidup. Meskipun pemerintah menegaskan bahwa efisiensi anggaran bukan motivasi utama perubahan kebijakan, penyusutan jumlah penerima dari sekitar 21.000 menjadi 9.858 penerima menunjukkan adanya dampak nyata dari restrukturisasi program. Informan HA (kelas 10) mengungkapkan bahwa semenjak beasiswanya dihentikan, tekanan semakin berat karena harga semua kebutuhan naik sementara tidak ada lagi pemasukan untuk kebutuhan sekolah. Pengalaman serupa diungkapkan oleh informan dari kelas 11 dan 12 yang menggambarkan bagaimana terminasi parsial di tengah kondisi kenaikan biaya hidup justru memperberat beban siswa dari keluarga kurang mampu.

Kondisi turbulensi yang dialami oleh siswa dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa perubahan kebijakan sosial yang dilakukan di tengah periode tekanan ekonomi memiliki dampak berlapis yang jauh melampaui aspek administratif semata. Geva-May (2004) sendiri menegaskan bahwa meskipun turbulensi atau krisis menciptakan kondisi yang memudahkan pengambil keputusan untuk melakukan perubahan, hal tersebut sekaligus menempatkan kelompok penerima manfaat dalam posisi yang paling rentan, karena mereka kehilangan bantuan justru pada saat tekanan ekonomi sedang paling berat. Informan ZH (kelas 12) menyatakan bahwa harga kebutuhan sekolah yang terus naik membuat uang beasiswa yang diterima selalu terasa kurang, dan kini tanpa beasiswa pun situasi menjadi jauh lebih sulit. Sementara informan AR (kelas 11) menggambarkan bahwa seluruh kebutuhan sekolah kini terasa lebih mahal dan bantuan yang diterima habis bahkan sebelum sempat memenuhi semua kebutuhan dasar.

Ramadhan dan Qatrunnada (2025) memperkuat temuan ini dengan menyatakan bahwa ketimpangan ekonomi memiliki hubungan yang signifikan terhadap meningkatnya angka putus sekolah di Indonesia, sehingga kebijakan yang

mengurangi akses bantuan pendidikan di tengah tekanan inflasi kebutuhan hidup berisiko memperburuk angka tersebut secara langsung. Ketidakstabilan ekonomi ini, bila tidak diimbangi dengan perencanaan transisi yang komprehensif, berpotensi menjadi katalis bagi munculnya risiko putus sekolah di kalangan siswa dari keluarga kurang mampu. Sebuah ironi yang bertentangan langsung dengan tujuan awal program beasiswa untuk meningkatkan keberlanjutan pendidikan. Oleh karena itu, analisis terhadap indikator turbulensi ini menegaskan bahwa setiap keputusan terminasi parsial program sosial tidak dapat dilihat secara terisolasi dari konteks sosial-ekonomi yang melingkupi kelompok sasarannya, dan diperlukan dukungan khusus agar siswa yang paling rentan tetap dapat melanjutkan pendidikan selama masa perubahan kebijakan berlangsung.

Pembahasan

Terminasi Parsial sebagai Perubahan Instrumen Kebijakan

Temuan penelitian menunjukkan bahwa perubahan Program Beasiswa Pemuda Tangguh dari bantuan tunai sebesar Rp200.000 per bulan menjadi bantuan non-tunai berupa seragam dan sepatu bagi siswa SMA negeri merupakan bentuk terminasi parsial kebijakan publik. Kebijakan tersebut tidak menghapus program secara keseluruhan, tetapi mengakhiri sebagian karakteristik dan mekanisme kebijakan sebelumnya serta menggantinya dengan instrumen baru. Dalam perspektif Geva-May (2004), terminasi kebijakan tidak selalu berlangsung dalam bentuk penghentian total, tetapi dapat terjadi secara bertahap melalui pengurangan cakupan, perubahan instrumen, maupun pengalihan tujuan dan mekanisme implementasi. Dengan demikian, kasus Beasiswa Pemuda Tangguh memperlihatkan bahwa terminasi parsial dapat berlangsung melalui transformasi desain kebijakan tanpa menghilangkan identitas program secara keseluruhan.

Temuan ini penting karena memperlihatkan bahwa perubahan kebijakan tidak semata-mata merupakan keputusan administratif, tetapi merupakan proses politik dan institusional yang dipengaruhi oleh evaluasi terhadap kebijakan sebelumnya. Bardach (1976) telah menjelaskan bahwa terminasi kebijakan merupakan proses politik karena penghentian atau perubahan suatu kebijakan berkaitan dengan kepentingan aktor, legitimasi kebijakan, serta persepsi terhadap keberhasilan program. Dalam penelitian ini, keputusan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengubah skema bantuan didasarkan pada evaluasi bahwa bantuan tunai belum sepenuhnya digunakan untuk kebutuhan pendidikan dan masih ditemukan siswa penerima bantuan yang memiliki tunggakan. Pemerintah kemudian mengubah mekanisme bantuan agar penggunaannya lebih mudah dikontrol melalui sekolah. Dengan demikian, terminasi parsial terjadi karena pemerintah berusaha mempertahankan tujuan umum kebijakan sekaligus mengubah instrumen yang dianggap kurang efektif.

Temuan tersebut juga perlu dipahami secara kritis. Evaluasi pemerintah terhadap penggunaan bantuan tunai memang memberikan dasar rasional bagi perubahan kebijakan, tetapi efektivitas suatu program sosial tidak dapat diukur hanya dari sejauh mana penerima menggunakan dana sesuai dengan kategori pengeluaran yang ditentukan pemerintah. Literatur mengenai cash transfer menunjukkan bahwa bantuan tunai dapat memberikan kontribusi terhadap keberlanjutan pendidikan karena membantu rumah tangga mengatasi keterbatasan

likuiditas dan berbagai biaya yang berhubungan dengan sekolah. Meta-analisis terbaru terhadap 38 studi dari 22 program di 18 negara menemukan bahwa unconditional cash transfers dapat meningkatkan enrollment dan attendance, dengan efek yang relatif lebih besar pada siswa pendidikan menengah (Chong & Lau, 2025). Oleh sebab itu, penggunaan sebagian dana untuk kebutuhan rumah tangga tidak selalu dapat dipahami semata-mata sebagai bukti kegagalan program, tetapi dapat pula mencerminkan kondisi ekonomi keluarga yang membuat batas antara kebutuhan pendidikan dan kebutuhan rumah tangga menjadi sulit dipisahkan.

Perubahan Administrasi dan Pergeseran Orientasi Kebijakan

Indikator pertama Geva-May, yaitu perubahan administrasi atau pemerintahan, terlihat jelas dalam penelitian ini. Perubahan skema bantuan muncul setelah pemerintah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program sebelumnya. Pemerintah memandang bahwa bantuan tunai kurang mampu menjamin dana digunakan untuk kebutuhan pendidikan, sehingga mekanisme bantuan diarahkan menjadi lebih terkontrol. Pada tingkat implementasi, perubahan tersebut juga ditandai dengan pengalihan mekanisme penyaluran kepada sekolah serta penggunaan dokumen administratif seperti Perjanjian Kerja Sama dan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak. Temuan ini menunjukkan bahwa perubahan administrasi berfungsi sebagai pintu masuk bagi perubahan desain kebijakan yang lebih luas.

Namun, perubahan administrasi tidak hanya menghasilkan konsekuensi bagi birokrasi, tetapi juga mengubah pengalaman kelompok sasaran. Penelitian menemukan bahwa sebagian siswa mengetahui perubahan kebijakan melalui wali kelas atau grup percakapan kelas dan bukan melalui mekanisme sosialisasi pemerintah yang sistematis. Kesenjangan komunikasi tersebut memperlihatkan adanya perbedaan antara *policy decision* dan *policy transition*. Pemerintah dapat saja memiliki legitimasi formal untuk mengubah kebijakan melalui regulasi, tetapi legitimasi administratif belum otomatis menghasilkan penerimaan sosial dari kelompok yang terdampak.

Perspektif tersebut sejalan dengan perkembangan literatur terminasi kebijakan yang menekankan bahwa konsekuensi terminasi tidak berhenti pada keputusan formal. Terminasi atau dismantling dapat memengaruhi kehidupan kelompok sasaran, organisasi pelaksana, konfigurasi kebijakan lain, dan bahkan perilaku politik masyarakat. Karena itu, perubahan kebijakan perlu dianalisis sebagai proses yang memiliki konsekuensi multidimensional, bukan sekadar sebagai keputusan untuk menghapus atau mengganti sebuah instrumen kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, lemahnya sosialisasi menunjukkan bahwa pemerintah relatif berhasil mengelola dimensi regulatif, tetapi belum sepenuhnya mengelola dimensi transisi sosial kebijakan.

Temuan ini memperkuat penelitian Firdaus dan Widiyarta (2024) yang menunjukkan bahwa implementasi Program Beasiswa Pemuda Tangguh sangat dipengaruhi oleh konsistensi kebijakan dan kapasitas pelaksana. Ketika orientasi kebijakan berubah, mekanisme implementasi juga mengalami perubahan. Demikian pula, Novalia et al. (2024) menunjukkan bahwa koordinasi kelembagaan dan mekanisme administrasi merupakan faktor penting dalam pelaksanaan program.

Dengan demikian, perubahan kebijakan Beasiswa Pemuda Tangguh memperlihatkan bahwa keberhasilan terminasi parsial tidak hanya ditentukan oleh ketepatan substansi kebijakan baru, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah mengelola proses transisi antarsistem.

Delegitimasi Matriks Ideologis dan Persoalan Keadilan Distribusi

Indikator kedua, yaitu delegitimasi matriks ideologis, terlihat dari perubahan asumsi dasar mengenai siapa yang dianggap membutuhkan bantuan dan bentuk bantuan apa yang paling tepat. Sebelumnya, siswa SMA negeri dan swasta memperoleh bantuan tunai dengan mekanisme yang relatif serupa. Setelah perubahan kebijakan, siswa SMA negeri diperlakukan berbeda karena pemerintah mempertimbangkan bahwa pendidikan di sekolah negeri telah memperoleh dukungan pembiayaan dari pemerintah. Pada saat yang sama, bantuan untuk siswa SMA swasta justru meningkat menjadi Rp350.000 per bulan. Perubahan tersebut menunjukkan pergeseran paradigma dari bantuan yang relatif luas menuju bantuan yang lebih selektif berdasarkan pertimbangan kondisi sekolah dan status sosial-ekonomi penerima.

Dari perspektif pemerintah, perubahan tersebut dapat dipahami sebagai upaya meningkatkan *targeting accuracy*. Namun, dari perspektif siswa, status sekolah negeri tidak selalu identik dengan kondisi ekonomi keluarga. Temuan penelitian menunjukkan adanya persepsi bahwa siswa sekolah negeri tetap menghadapi berbagai biaya, seperti transportasi, perlengkapan belajar, kegiatan sekolah, lomba, dan organisasi. Dengan demikian, penggunaan kategori “sekolah negeri” sebagai salah satu dasar pembeda bantuan berpotensi menyederhanakan kondisi sosial-ekonomi penerima. Persoalan utama bukan hanya apakah sekolah negeri telah bebas biaya pendidikan formal, tetapi apakah keluarga siswa benar-benar memiliki kemampuan untuk menanggung seluruh biaya pendidikan tidak langsung.

Pada titik ini, terminasi parsial menghadirkan persoalan keadilan distributif. Dunn (2003) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan tidak cukup hanya memperhatikan efisiensi, tetapi juga perlu memperhatikan kecukupan, pemerataan, dan responsivitas kebijakan. Jika pemerintah hanya mengevaluasi apakah bantuan tunai digunakan untuk pembayaran sekolah, maka kebutuhan pendidikan yang lebih luas dapat terabaikan. Sebaliknya, jika pemerintah mengevaluasi kebijakan berdasarkan kondisi ekonomi rumah tangga, maka desain bantuan seharusnya lebih banyak bertumpu pada kemampuan ekonomi keluarga daripada sekadar klasifikasi sekolah.

Bukti empiris mengenai cash transfer juga menunjukkan bahwa bantuan tunai dapat berkontribusi terhadap hasil pendidikan. Tinjauan sistematis terhadap 44 penelitian di negara berpendapatan rendah dan menengah menemukan bahwa sebagian besar program cash transfer, terutama yang memiliki mekanisme kondisionalitas dan dukungan layanan yang memadai, memberikan hasil positif terhadap outcome pendidikan dan modal manusia (Kaur et al., 2023). Oleh karena itu, perubahan dari cash transfer menuju bantuan barang tidak secara otomatis berarti kebijakan baru lebih efektif. Efektivitasnya harus dilihat berdasarkan kemampuan instrumen baru memenuhi kebutuhan nyata siswa.

Dengan demikian, delegitimasi matriks ideologis dalam kasus ini bukan sekadar perubahan cara pandang pemerintah, tetapi juga memperlihatkan adanya kontestasi definisi mengenai “kebutuhan”. Pemerintah mendefinisikan kebutuhan

terutama berdasarkan kebutuhan pendidikan yang dapat dikontrol secara administratif, sedangkan siswa memaknai kebutuhan secara lebih luas sebagai keseluruhan biaya yang memungkinkan mereka mengikuti pendidikan. Perbedaan tersebut menjadi salah satu temuan penting penelitian karena memperlihatkan bahwa perubahan kebijakan sosial dapat menghasilkan kesenjangan antara *administrative rationality* dan *lived experience* penerima manfaat.

Inefisiensi, Inefektivitas, dan Paradoks Perubahan Bantuan

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kekhawatiran terhadap inefisiensi dan inefektivitas menjadi salah satu alasan paling kuat bagi perubahan kebijakan. Pemerintah menemukan bahwa sebagian siswa yang menerima bantuan masih memiliki tunggakan dan terdapat penggunaan dana di luar kebutuhan sekolah. Berdasarkan temuan tersebut, pemerintah memilih instrumen non-tunai yang disalurkan melalui sekolah agar penggunaan bantuan lebih mudah dipantau. Secara administratif, perubahan tersebut dapat dipahami sebagai upaya memperkuat *accountability*, mengurangi kemungkinan penyalahgunaan, dan memastikan bantuan benar-benar digunakan untuk kepentingan pendidikan.

Akan tetapi, terdapat paradoks dalam perubahan tersebut. Instrumen yang lebih mudah dikontrol oleh pemerintah belum tentu lebih responsif terhadap kebutuhan penerima. Bantuan tunai memberikan fleksibilitas kepada keluarga untuk menentukan kebutuhan yang paling mendesak, sedangkan bantuan berbentuk seragam dan sepatu memiliki fungsi yang lebih spesifik. Ketika keluarga menghadapi kebutuhan transportasi, alat tulis, biaya kegiatan sekolah, makanan, atau kebutuhan rumah tangga yang berhubungan dengan keberlanjutan sekolah, bantuan dalam bentuk barang mungkin tidak dapat menggantikan fleksibilitas bantuan tunai.

Temuan ini sejalan dengan literatur yang menunjukkan bahwa cash transfer dapat membantu mengurangi hambatan ekonomi terhadap pendidikan. Baird et al. (2013), berdasarkan systematic review terhadap 35 studi, menemukan bahwa conditional maupun unconditional cash transfers dapat meningkatkan enrollment dibandingkan kondisi tanpa program, meskipun dampaknya terhadap learning outcomes cenderung lebih terbatas. Temuan meta-analisis yang lebih baru juga menunjukkan bahwa unconditional cash transfers memiliki efek positif terhadap enrollment dan attendance, termasuk pada siswa sekolah menengah (Chong & Lau, 2025).

Dengan demikian, persoalan dalam Program Beasiswa Pemuda Tangguh tidak seharusnya hanya dirumuskan sebagai “bantuan tunai tidak efektif”, melainkan sebagai pertanyaan yang lebih mendasar: efektif untuk tujuan apa dan bagi siapa? Jika indikator keberhasilan adalah kontrol penggunaan dana, bantuan non-tunai mungkin lebih unggul. Namun, jika indikatornya adalah kemampuan keluarga mempertahankan partisipasi pendidikan dalam kondisi ekonomi yang sulit, fleksibilitas bantuan tunai dapat memiliki keunggulan tersendiri. Perbedaan indikator tersebut menunjukkan bahwa evaluasi kebijakan perlu menggunakan perspektif multidimensional, sehingga efisiensi administratif tidak mengorbankan kecukupan dan responsivitas sosial.

Policy Window sebagai Momentum Restrukturisasi Kebijakan

Indikator keempat Geva-May, yaitu munculnya *policy window*, terlihat ketika hasil evaluasi program, perubahan orientasi pemerintah, dan tersedianya skema bantuan alternatif bertemu pada akhir 2025. Pemerintah memiliki masalah yang ingin diselesaikan, memiliki kemauan politik untuk melakukan perubahan, serta telah menyiapkan alternatif kebijakan berupa bantuan sosial pendidikan. Kondisi tersebut menciptakan momentum yang memungkinkan perubahan kebijakan dilakukan melalui Peraturan Wali Kota Nomor 80 Tahun 2025.

Konsep ini dapat dikaitkan dengan Kingdon (1995), yang menjelaskan bahwa perubahan kebijakan lebih mungkin terjadi ketika *problem stream*, *politics stream*, dan *policy stream* bertemu pada suatu kesempatan tertentu. Dalam kasus Beasiswa Pemuda Tangguh, *problem stream* ditunjukkan oleh temuan pemerintah mengenai penggunaan bantuan dan ketepatan sasaran; *politics stream* terlihat dari komitmen pemerintah daerah untuk mengubah desain program; sedangkan *policy stream* ditunjukkan oleh tersedianya mekanisme bantuan sosial baru. Pertemuan ketiga arus tersebut menciptakan kondisi yang memungkinkan terminasi parsial dilakukan dalam waktu relatif singkat.

Namun, penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan *policy window* pada tingkat pemerintah belum sepenuhnya diikuti keberhasilan pada tingkat penerima. Pemerintah berhasil memanfaatkan momentum perubahan untuk melakukan restrukturisasi program, tetapi sebagian siswa tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai perubahan tersebut. Hal ini menunjukkan adanya *implementation gap* antara momentum pengambilan keputusan dan kesiapan kelompok sasaran. Dalam kebijakan sosial, *policy window* seharusnya tidak hanya dimanfaatkan untuk mengubah instrumen, tetapi juga untuk membangun mekanisme transisi, komunikasi, dan mitigasi dampak bagi kelompok yang terdampak.

Perspektif kontemporer tentang terminasi kebijakan semakin memperkuat argumen tersebut. Bauer dan Knill serta kajian-kajian setelahnya memandang termination dan dismantling sebagai bentuk khusus perubahan kebijakan yang dapat menghasilkan konsekuensi bagi kelompok sasaran dan kebijakan lain yang terkait. Studi terbaru mengenai konsekuensi termination juga menunjukkan bahwa perubahan atau penghentian kebijakan dapat mengubah kehidupan penerima manfaat, rutinitas organisasi pelaksana, konfigurasi kebijakan, dan respons politik masyarakat. Dengan demikian, *policy window* sebaiknya dipandang bukan hanya sebagai kesempatan untuk melakukan perubahan, tetapi juga sebagai kesempatan untuk mendesain transisi yang adil.

Turbulensi Ekonomi dan Kerentanan Penerima Manfaat

Indikator kelima, yaitu turbulensi atau krisis, merupakan aspek yang paling kritis dalam penelitian ini karena perubahan kebijakan terjadi ketika siswa menghadapi peningkatan biaya kebutuhan hidup. Penelitian menemukan bahwa penghentian bantuan tunai bagi sebagian siswa dirasakan sebagai tambahan tekanan ekonomi. Bahkan ketika pemerintah memandang perubahan tersebut sebagai bentuk efisiensi dan penajaman sasaran, siswa mengalami perubahan itu sebagai berkurangnya kapasitas keluarga dalam memenuhi kebutuhan pendidikan.

Temuan ini memperlihatkan bahwa waktu pelaksanaan terminasi merupakan faktor yang sangat penting. Kebijakan yang secara administratif rasional dapat menghasilkan konsekuensi berbeda apabila diterapkan pada kondisi ekonomi yang berbeda. Pada kondisi ekonomi stabil, perubahan dari bantuan tunai ke barang

mungkin relatif mudah diterima. Sebaliknya, ketika biaya transportasi, perlengkapan sekolah, dan kebutuhan rumah tangga meningkat, hilangnya bantuan tunai dapat memperbesar *liquidity constraint* yang dialami keluarga miskin.

Temuan tersebut memiliki dukungan empiris yang kuat. Kaur et al. (2023) menunjukkan bahwa desain transfer, dukungan sisi penyedia layanan, serta antisipasi terhadap terminasi merupakan faktor penting untuk mencegah terjadinya *economic shock* terhadap rumah tangga penerima. Penelitian terbaru mengenai cash transfer juga menunjukkan bahwa waktu penerimaan transfer dapat memengaruhi kinerja kognitif dan akumulasi modal manusia, yang menunjukkan bahwa keterbatasan likuiditas rumah tangga dapat berhubungan langsung dengan kemampuan siswa menjalani aktivitas pendidikan (Larrinaga & Reyes, 2025).

Karena itu, pengurangan jumlah penerima dari sekitar 21.000 menjadi 9.858 sebagaimana ditemukan dalam penelitian perlu dipahami tidak hanya sebagai indikator efisiensi anggaran atau *targeting*, tetapi juga sebagai perubahan tingkat perlindungan sosial yang diterima kelompok siswa. Ketika penerima kehilangan bantuan pada saat kebutuhan ekonomi meningkat, terdapat kemungkinan munculnya efek lanjutan terhadap kehadiran, partisipasi, pemenuhan kebutuhan sekolah, dan keberlanjutan pendidikan. Penelitian ini memang belum mengukur secara longitudinal apakah terminasi parsial tersebut benar-benar meningkatkan angka putus sekolah, sehingga klaim mengenai dampak tersebut perlu ditempatkan sebagai potensi risiko, bukan sebagai dampak kausal yang telah terbukti. Namun, bukti sistematis mengenai hubungan cash transfer dengan enrollment dan attendance menunjukkan bahwa perubahan dukungan ekonomi terhadap siswa layak dipantau secara serius.

Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan adanya ketegangan antara tiga tujuan kebijakan, yaitu efisiensi administratif, ketepatan sasaran, dan kecukupan bantuan. Pemerintah berupaya meningkatkan dua tujuan pertama melalui perubahan dari bantuan tunai menjadi bantuan non-tunai dan penajaman kriteria penerima. Akan tetapi, temuan dari sisi siswa memperlihatkan bahwa tujuan ketiga belum sepenuhnya terjamin. Bantuan yang lebih mudah dikontrol belum tentu mencukupi kebutuhan aktual penerima.

Novelty penelitian ini terletak pada pemahaman bahwa terminasi parsial Program Beasiswa Pemuda Tangguh tidak hanya merupakan perubahan mekanisme distribusi bantuan, tetapi merupakan proses negosiasi antara logika administratif pemerintah dan pengalaman ekonomi penerima manfaat. Dengan menggunakan lima indikator Geva-May (2004), penelitian memperlihatkan bahwa terminasi parsial muncul melalui konvergensi evaluasi kebijakan, perubahan legitimasi ideologis, kekhawatiran terhadap inefektivitas, terbukanya *policy window*, dan turbulensi sosial-ekonomi. Pada saat yang sama, penelitian menunjukkan bahwa setiap indikator memiliki konsekuensi yang berbeda bagi aktor pemerintah dan siswa.

Dengan demikian, terminasi parsial seharusnya tidak dipandang sebagai tahap akhir dari sebuah kebijakan, melainkan sebagai fase transisi yang memerlukan evaluasi berkelanjutan. Kajian terbaru mengenai termination dan dismantling menekankan bahwa dampak perubahan kebijakan perlu dianalisis pada kelompok sasaran, organisasi pelaksana, konfigurasi kebijakan, dan proses politik secara bersamaan. Dalam konteks Surabaya, evaluasi pascaperubahan perlu mengukur

bukan hanya apakah bantuan baru lebih efisien dalam penggunaannya, tetapi juga apakah siswa miskin tetap mampu memenuhi kebutuhan pendidikan, mempertahankan kehadiran, dan melanjutkan pendidikan.

Implikasinya, Pemerintah Kota Surabaya perlu mengembangkan model evaluasi yang menggabungkan indikator *efficiency*, *effectiveness*, *adequacy*, *equity*, dan *responsiveness*. Bantuan non-tunai dapat dipertahankan apabila terbukti mampu memenuhi kebutuhan utama siswa, tetapi perlu dilengkapi dengan mekanisme bantuan fleksibel bagi kebutuhan pendidikan yang tidak dapat dipenuhi melalui seragam dan sepatu. Selain itu, perubahan kebijakan sebaiknya disertai masa transisi dan sosialisasi formal kepada penerima manfaat. Pendekatan tersebut akan memungkinkan pemerintah mencapai tujuan efisiensi dan ketepatan sasaran tanpa mengorbankan prinsip keadilan dan keberlanjutan akses pendidikan.

Pada akhirnya, kasus Beasiswa Pemuda Tangguh menunjukkan bahwa keberhasilan terminasi parsial tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan apakah pemerintah berhasil mengganti instrumen kebijakan lama. Keberhasilan yang lebih substantif harus dilihat dari kemampuan kebijakan baru mempertahankan tujuan sosial yang mendasarinya. Jika tujuan utama program adalah membantu siswa dari keluarga kurang mampu mempertahankan akses dan keberlanjutan pendidikan, maka perubahan kebijakan baru dapat dikatakan berhasil apabila siswa yang paling rentan tetap terlindungi setelah terminasi parsial berlangsung. Dengan perspektif tersebut, penelitian ini memperluas pemahaman mengenai terminasi kebijakan dengan menempatkan pengalaman penerima manfaat sebagai bagian penting dalam menilai keberhasilan perubahan kebijakan publik.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian, perubahan skema Program Beasiswa Pemuda Tangguh bagi siswa SMA Negeri di Kota Surabaya merupakan bentuk terminasi parsial kebijakan, karena program tidak dihentikan secara keseluruhan, tetapi mengalami perubahan pada mekanisme penyaluran, bentuk bantuan, dan kriteria penerima. Berdasarkan lima indikator Geva-May (2004), proses tersebut dipengaruhi oleh evaluasi pemerintah terhadap efektivitas bantuan tunai, perubahan orientasi dan legitimasi distribusi bantuan, kekhawatiran terhadap inefisiensi penggunaan dana, terbukanya *policy window* melalui hadirnya skema bantuan alternatif, serta turbulensi sosial-ekonomi yang terjadi di tengah meningkatnya biaya hidup. Meskipun perubahan menuju bantuan non-tunai dimaksudkan untuk meningkatkan kontrol dan ketepatan sasaran, penelitian menunjukkan adanya kesenjangan antara rasionalitas administratif pemerintah dan kebutuhan nyata siswa dari keluarga kurang mampu. Keterbatasan sosialisasi dan tidak adanya masa transisi yang memadai juga menimbulkan kebingungan serta kecemasan bagi penerima manfaat. Oleh karena itu, keberhasilan terminasi parsial tidak cukup dinilai berdasarkan efisiensi administratif, tetapi perlu diukur berdasarkan kemampuan kebijakan baru dalam menjamin kecukupan bantuan, keadilan distribusi, kesiapan penerima manfaat, dan keberlanjutan akses pendidikan bagi kelompok siswa yang paling rentan. Temuan ini menegaskan bahwa perubahan kebijakan pendidikan perlu dilaksanakan secara bertahap, partisipatif, dan responsif terhadap kondisi sosial-ekonomi penerima manfaat.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, Pemerintah Kota Surabaya disarankan memperkuat sosialisasi perubahan skema Beasiswa Pemuda Tangguh melalui saluran komunikasi resmi dan terstruktur agar penerima manfaat memperoleh informasi yang jelas sebelum kebijakan diberlakukan. Pemerintah juga perlu menyediakan masa transisi yang memadai, khususnya bagi siswa dari keluarga kurang mampu yang sebelumnya bergantung pada bantuan tunai untuk memenuhi kebutuhan pendidikan sehari-hari. Evaluasi ketepatan sasaran perlu dilakukan secara berkala dengan menggunakan data kondisi ekonomi rumah tangga yang akurat dan mutakhir, sehingga perubahan kriteria penerima tidak mengecualikan siswa yang sebenarnya membutuhkan bantuan. Selain itu, bentuk bantuan non-tunai perlu dievaluasi secara komprehensif dengan mempertimbangkan kebutuhan pendidikan tidak langsung, seperti transportasi, perlengkapan belajar, dan kegiatan sekolah. Bagi penelitian selanjutnya, disarankan untuk melakukan penelitian longitudinal guna mengkaji dampak jangka panjang terminasi parsial terhadap keberlanjutan pendidikan, kehadiran, dan risiko putus sekolah siswa dari keluarga kurang mampu, serta membandingkan efektivitas berbagai model penyaluran bantuan pendidikan.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Baird, S., Ferreira, F. H. G., Özler, B., & Woolcock, M. (2013). Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1), 1-124. <https://doi.org/10.4073/csr.2013.8>
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, 7(2), 123-131. <https://doi.org/10.1007/BF00143910>
- Chong, Z. Z., & Lau, S. Y. (2025). Unconditional cash transfers and child schooling: A meta-analysis. *Empirical Economics*, 68(2).
- Dimmera, B. E. (2020). Pemerataan pendidikan dan peningkatan kualitas pendidikan sebagai fondasi kemajuan daerah. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 5(1), 1-12.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik* (Edisi kedua). Gadjah Mada University Press.
- Edo, S. R., & Yasin, M. (2024). Hambatan ekonomi keluarga dan ketimpangan akses pendidikan menengah di Indonesia. *Jurnal Sosial Ekonomi Pendidikan*, 3(1), 44-58.
- Firdaus, A., & Widiyarta, A. (2024). Implementasi Program Beasiswa Pemuda Tangguh dalam meningkatkan akses pendidikan bagi siswa kurang mampu di Kota Surabaya. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(1), 78-94.
- Geva-May, I. (2004). Riding the wave of opportunity: Termination in public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 309-333. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh020>
- Haidir, A., & Setyari, N. P. W. (2019). Ketimpangan akses pendidikan dan kemiskinan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 27(2), 89-102.
- Kaur, K., et al. (2023). Cash transfers and human capital outcomes of children in low-and middle-income countries: A systematic review using PRISMA. *Heliyon*, 9(4), e14758.

- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). HarperCollins.
- Ningsih, R. (2024). Efektivitas program beasiswa dalam meningkatkan aksesibilitas pendidikan pada kelompok rentan. *Jurnal Kebijakan Pendidikan*, 9(2), 115–130.
- Novalia, R., Handoko, B., & Indartuti, E. (2024). Koordinasi kelembagaan dan mekanisme administrasi dalam implementasi Program Beasiswa Pemuda Tangguh Kota Surabaya. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 21(1), 55–72.
- Ramadhan, F., & Qatrunnada, A. (2025). Ketimpangan ekonomi dan angka putus sekolah di Indonesia: Analisis hubungan dan implikasi kebijakan. *Jurnal Pendidikan dan Kebijakan Sosial*, 4(1), 22–38.
- Salam, A., & Arif, M. (2024). Dinamika kebijakan dan keterbatasan anggaran dalam implementasi program beasiswa daerah: Studi kasus Beasiswa Pemuda Tangguh Surabaya. *Jurnal Administrasi Pemerintahan*, 8(2), 101–118.
- Sidauruk, R., Manurung, H., & Situmorang, J. (2021). Kesenjangan akses pendidikan dan upaya pemerataan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Pendidikan*, 16(1), 33–47.
- Sujarweni, V. W. (2014). *Metodologi penelitian*. Pustaka Baru Press.
- Widyantoko, A. (2020). Relevansi pemikiran John Dewey tentang pendidikan sebagai proses sosial dalam konteks pendidikan Indonesia. *Jurnal Filsafat Pendidikan*, 4(2), 67–81